

ელგუჯა კონჯარია, ნანა ჳირცხელაშა,
ნინო ბრიბოლია

**საქართველოს საბიუჯეტო
სისტემა და მისი
სრულყოფის პრობლემები**

თბილისი
2006

ელგუჯა კონჯარია, ნანა ფირცხელავა, ნინო გრიგოლაია:
საქართველოს საბიუჯეტო სისტემა და მისი სრულყოფის პრობლემები;
ბმ. 264. საგამომცემლო სახლი „ინოვაცია“, თბილისი 2006.

ნაშრომში გამოკვლეულია საბაზრო ეკონომიკის პირობებში საქართველოს საბიუჯეტო სისტემა და მისი სრულყოფის მეთოდოლოგიური და მეთოდური პრობლემები. ნიშანდობლივია, რომ დღევანდელი საქართველოსთვის საბიუჯეტო და საგადასახადო სისტემების სრულყოფა უმთავრესი პრობლემაა. ქვეყნის სტაბილიზაცია პირდაპირაა დამოკიდებული მის ფისკალურ პოლიტიკასთან, რომლის შესწავლა წარმუდგენელია ფინანსური სისტემის წამყვანი რგოლის და ფინანსური კატეგორიის – სახელმწიფო ბიუჯეტის გარეშე.

წიგნი განკუთვნილია ეკონომიკური სპეციალობის სტუდენტებისა და საბიუჯეტო პოლიტიკით დაინტერესებულ მკითხველთა ფართო წრისათვის.

რედაქტორი:

იაშა მესხია,

*ეკონომიკურ მეცნიერებათა დოქტორი,
პროფესორი*

რეცენზენტები:

ჯემალ შათირიშვილი,

*ეკონომიკურ მეცნიერებათა დოქტორი,
პროფესორი*

მურმან ტურავა,

*ეკონომიკურ მეცნიერებათა დოქტორი,
პროფესორი*

<i>თავი 1. საბიუჯეტო პოლიტიკის თეორიული საფუძვლები</i>	7
1.1. ბიუჯეტის ეკონომიკური მნიშვნელობა საბაზრო ურთიერთობათა პირობებში	7
1.2. საბიუჯეტო პოლიტიკა და საბიუჯეტო კონსეფციები	12
1.3. ბიუჯეტის როლი მაკროეკონომიკური წონასწორობის უზრუნველყოფაში	23
1.4. ბიუჯეტის მოკლევადიანი ხასიათის განმაპირობებელი ფაქტორები	33
1.5. საბიუჯეტო რეგულირების მიზანი და მისი ორგანიზაციული სრულყოფის აუცილებლობა	40
 <i>თავი 2. სახელმწიფო ბიუჯეტის სტრუქტურის რაციონალიზაცია</i>	54
2.1. საბიუჯეტო ხარჯები და მათი რაციონალიზაციის ძირითადი მიმართულებები	54
2.2. გადაწყვეტილებათა მიღების პრობლემები საბიუჯეტო პროცედურის ჩარჩოებში	64
2.3. საბიუჯეტო სტრუქტურის შედარებითი ანალიზი	71
2.4. სახელმწიფო ბიუჯეტი, მისი მთავარი მახასიათებლები საქართველოში	79
2.5. ადგილობრივი ბიუჯეტები, მათი როლის და მნიშვნელობის გაძლიერება გარდამავალი ეკონომიკის პირობებში	86
 <i>თავი 3. სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულებისა და კონგრულის მეთოდოლოგიური პრობლემები</i>	95
3.1. საბიუჯეტო დეფიციტი და მისი შესრულების ძირითადი წყაროები	95
3.2. საბიუჯეტო კონგრულის პრინციპები, ფორმები და მეთოდები	104
3.3. საბიუჯეტო სისტემის სრულყოფის სამართლებრივი საფუძვლები	120

თავი 4. საქართველოს საბიუჯეტო-საგადასახადო სისტემის მართვის თანამედროვე პრობლემები	131
4.1. საგადასახადო სისტემის წარმოშობისა და ჩამოყალიბების თეორიული საფუძვლები	131
4.2. საბიუჯეტო-საგადასახადო სისტემის რეგიონული ასპექტები და ადგილობრივი თვითმმართველობა	155
4.3. საბიუჯეტო-საგადასახადო სისტემის სრულყოფის ძირითადი მიმართულებები	171
4.4. საბიუჯეტო შემოსავლების გაზოგადოების უცხოურ გამოცდილებათა ანალიზი, განზოგადება და მათი გამოყენების შესაძლებლობები	178
 თავი 5. საბიუჯეტო პროცესის ორგანიზაციის სრულყოფის პრობლემები	 192
5.1. საბიუჯეტო კლასიფიკატორი და მისი სრულყოფის ძირითადი ამოცანები	192
5.2. ბიუჯეტთაშორისი ურთიერთობები და სატრანსფერტო პოლიტიკა	208
5.3. გერიგორიული ბიუჯეტების შემოსავლები და ხარჯები. ანალიზი, პრობლემები და გადაჭრის გზები	223
5.4. საბიუჯეტო პროცესის სრულყოფის ძირითადი მიმართულებები	234
 დანართები	 244
გამოყენებული ლიტერატურა	251

შესავალი

გარდამავალ ეტაპზე საქართველოში მიმდინარე რადიკალური ეკონომიკური რეფორმები დღის წესრიგში აყენებენ საბიუჯეტო ურთიერთობათა გრანსფორმაციის აუცილებლობას მართვის ყველა დონეზე, მათ შორის ქვეყნის ცალკეული მხარეების, რაიონების, ქალაქების და სხვა ტერიტორიული (რეგიონული) ერთეულების ჭრილში. ამის აუცილებლობა განპირობებულია, უპირველეს ყოვლისა იმით, რომ დემოკრატიული სახელმწიფოს მშენებლობა შეუთავსებელია მართვის რეფორმამდელ ადმინისტრაციულ მოდელებთან, რომლის დროსაც რეგიონები იმართებოდნენ ცენტრიდან მიღებული ბრძანებებით. წარმოების სამუალებებზე საკუთრების შერეულმა ფორმამ, განსაკუთრებით კი კერძო საკუთრების წინა პლანზე წამოწევა აუცილებელი გახდა ტერიტორიული ერთეულებისათვის უფრო მეტი დამოუკიდებლობისა და თავისუფლების მინიჭება. როგორც ცნობილია, ცენტრალიზებულმა გეგმიურმა ეკონომიკამ, რომელიც ეფუძნებოდა ეკონომიკურ ურთიერთობათა მკაცრ რეგლამენტაციას, ვერ უზრუნველყო რეგიონული ეკონომიკური სუბიექტების წარმატებული და ეფექტიანი ფუნქციონირება.

ქვეყნის სტაბილიზაციის პოლიტიკა უშუალო კავშირშია მის ფისკალურ პოლიტიკასთან, რომლის შესწავლა წარმოუდგენელია ფინანსური სისტემის წამყვანი რგოლისა და ძირითადი ფინანსური კატეგორიის – სახელმწიფო ბიუჯეტის გარეშე.

90-იანი წლების ბოლოდან დღემდე, როდესაც საქართველოს სახელმწიფოებრიობის დამადასტურებელი ყველა ელემენტი პრაქტიკულად ჩამოყალიბდა, საქართველოს მოწესრიგებული არა აქვს ბიუჯეტური სისტემა, მეცნიერულად გაანალიზებული და შემუშავებული არ არის საქართველოს საბიუჯეტო მოწყობის პროგრამა.

დღევანდელი საქართველოსათვის საგადასახადო და საბიუჯეტო სისტემების სრულყოფა უმთავრესი პრობლემაა. სწორედ საგადასახადო სისტემის მოწესრიგებლობაა საბიუჯეტო კრიზისის ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი ფაქტორი. გადასახადები და ბიუჯეტი ერთმანეთთან მჭიდროდ არის დაკავშირებული, ერ-

თიან დიალექტიკურ მთლიანობაშია წარმოდგენილი.

დღეს მოქმედი საქართველოს საბიუჯეტო სისტემა, საბჭოურ სისტემასთან შედარებით, უფრო პროგრესულია. მოქმედი კანონმდებლობით ავტონომიური რესპუბლიკებისა და სხვა ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტები დამოუკიდებელია ცენტრალური ბიუჯეტისაგან. მაგრამ იმის გამო, რომ ქვეყნის კონსტიტუციური მოწყობა ჯერ კიდევ არ არის ბოლომდე სრულყოფილი, ქვეყნის საბიუჯეტო სისტემა ხარვეზებით მუშაობს. ჯერ კიდევ არაა სრულყოფილი საგადასახადო სისტემა, ბიუჯეტთაშორისი ურთიერთობები, სრულყოფას მოითხოვს ტრანსფერტის გამოყენების წესი, გრძელვადიანი ნორმატივები და ა.შ.

წარმოდგენილი ნაშრომის მთავარი მიზანია საბაზრო ეკონომიკის პირობებში საქართველოს საბიუჯეტო სისტემისა და მისი სრულყოფის მეთოდოლოგიური და მეთოდური პრობლემების თაუისებურებების წარმოჩენა.

ცხადია, ნაშრომს არა აქვს იმის პრეტენზია, რომ მასში წარმოდგენილი ყველა საკითხი ამომწურავად და საუბუქელიანადაა განხილული, ეინაიდან ეს შეუძლებელია ფინანსების სფეროს მნიშვნელობიდან გამომდინარე.

თავი 1. საბიუჯეტო პოლიტიკის თეორიული საფუძვლები

1.1. ბიუჯეტის ეკონომიკური მნიშვნელობა საბაზრო ურთიერთობათა პირობებში

თანამედროვე ეტაპზე საქართველოში მიმდინარეობს ეკონომიკური და პოლიტიკური სისტემის რადიკალური გრანსფორმაციის პროცესი. საბაზრო ეკონომიკაზე გადასულა წარმოდგენილია მყარი ფინანსებისა და მისი გამართული მექანიზმის გარეშე. ქვეყანას ორი საუკუნის განმავლობაში დაკარგული პქონდა პოლიტიკური და ეკონომიკური მართვის საკუთარი სადავეები, არ გააჩნდა საკუთარი ფინანსები, მით უმეტეს, საბაზრო ეკონომიკის შესაბამისი მართვის სისტემა. მიუხედავად დიდი მცდელობისა, ამჟამად ქვეყანაში მწვავე ეკონომიკური, მათ შორის ფინანსური კრიზისი გრძელდება, რომლისგანაც გამოსულა აუცილებელი და საშური საქმეა. ეკონომიკის მკედარი წერტილიდან დაძერა და წარმოების გემპების ზრდა მოითხოვს ეკონომიკური რეფორმის მუქრდილების დროულად და ნაკლები დანახარჯებით აღმოფხვრას. სხეანაირად წარმოდგენილია ეკონომიკის სტაბილიზაია.

ქვეყნის მთავრობის მიერ გარკვეულ ისტორიულ მონაკვეთში განხორციელებულ ეკონომიკურ პოლიტიკაზეა დამოკიდებული სახელმწიფოს ეკონომიკური ძლიერება თუ სისუსტე. ნებისმიერი, დემოკრატიული სახელმწიფო ხელისუფლება ფისკალური პოლიტიკით ასდენს ზემოქმედებას ქვეყნის ეკონომიკურ მართვაზე.

„სახელმწიფო ხარჯები და გადასახადების სფეროში მიღებული გადაწყვეტილებები ერთობლიობაში – სახელმწიფოს ფისკალური პოლიტიკაა“¹.

ქვეყნის ეკონომიკის სტაბილიზაციის სწორ პოლიტიკასთან მაშინ გვექნება საქმე, თუ ხელისუფლება მეცნიერულ ღონეზე და საქმის ცოდნით შეძლებს გამოიყენოს ფისკალური ან ფულადი პოლიტიკის ღონისძიებები და ეცდება პროდუქციის გამოშვების

¹ რ. კაკულია, ფინანსების ზოგადი თეორია, თბ., 2002, გვ. 134.

მოცულობის პოტენციურ ღონესთან დაახლოებას, რითაც შეინარჩუნებს ფასების სტაბილურობას.

მამასადამე, ქვეყნის ეკონომიკის სტაბილიზაციის პოლიტიკა უშუალო კავშირშია მის ფისკალურ პოლიტიკასთან, რომლის შესწავლა შეუძლებელია ფინანსური სისტემის წამყვანი რგოლისა და ძირითადი ფინანსური კატეგორიის – სახელმწიფო ბიუჯეტის გარეშე.

სახელმწიფო ბიუჯეტი – სახელმწიფოს ძირითადი ფინანსური გეგმაა, რომლითაც ის თავს უყრის ქვეყნის ფინანსური რესურსების უდიდეს ნაწილს და მიმართავს მას სხვადასხვა მოთხოვნილებების დასაკმაყოფილებლად. სახელმწიფო ბიუჯეტი ქვეყნის მთელი ფინანსური სისტემის მთავარი შემადგენელი ნაწილია. მართალია, სახელმწიფო ბიუჯეტის როლი და ადგილი უდიდესია ქვეყნის ეკონომიკურ და პოლიტიკურ ცხოვრებაში, მის სტაბილიზაციასა და განვითარებაში, მაგრამ თავის მხრივ ის თვითონაა გაპირობებული ქვეყნის ეკონომიკური და პოლიტიკური მდგომარეობით. ბიუჯეტი სახელმწიფოს ფინანსური აისბერგია, რომელშიც თავს იყრის მოცემული ქვეყნის ავიც და კარგიც, მისი ეკონომიკური, პოლიტიკური, სოციალური, სულიერი ყოფა და სურათი.

სამოგადოებრივ ურთიერთობათა განსაკუთრებული ფორმაა ბიუჯეტი, რომელიც წარმოიშობა და მოქმედებს იქ, სადაც არსებობს სახელმწიფო და შესაბამისი ფულად-სასაქონლო ურთიერთობა. ბიუჯეტს დიდი ხნის ისტორია აქვს, ჯერ კიდევ მონათმფლობელურ პერიოდში სახელმწიფო თავის სახსრებს გზების, არხების, სასახლეების, სამოგადოებრივი შენობებისა და ნაგებობების მშენებლობებისათვის ხარჯავდა იმ შემოსავლებიდან, რომლებსაც იღებდა მონების შრომის გამოყენებით. არანაკლებ როლს თამაშობდა ომები, ყაჩაღობები და ა.შ. ფეოდალურ ხანაში კი მმართველთა მოთხოვნები კმაყოფილდებოდა როგორც საკუთარი მამულების, ასევე მათი ქვეშევრდომების შემოსავლებიდან. საწარმოო ძალების განვითარებისა და შრომის სამოგადოებრივი დანაწილების კეალდაკეალ წარმოიშვა ფულად-სასაქონლო ურთიერთობა და სწორედ აქედან დაიწყო გადასახადების, ბაჟის და სხვა მოსაკრებლების ისტორია.

მე-18 საუკუნის ბოლოსა და მე-19 საუკუნის დასაწყისისათვის, უკვე ევროპის ყველა სახელმწიფოს პქონდა თავისი ბიუჯეტი, რა-

მელშიც ასახული იყო ხაზინის შემოსაულები და გასაულები. ბიუჯეტის მოცულობის სგრუქტურისა და დაბალანსებულობის დონის მიხედვით ღვინდება ქვეყნის სიძლიერე, მისი სახელმწიფოებრივი პოტენციალი და გადახდისუნარიანობა. ბევრ ქვეყანაში კი ბიუჯეტის მაჩვენებლები გასაიდუმლოებული იყო, რომელიც შემდგომში თანდათანობით ღია და გამჭვირვალე გახდა.

მამასადამე, ყველა ეპოქაში და ყველა ქვეყანაში სახელმწიფო ბიუჯეტი, სხვადასხვა დროში ქვეყნის ფინანსური რესურსების მობილიზაცია და მათი ხარჯვა იღებდა სხვადასხვა ფორმასა და შინაარსს, ყოველთვის იყო მმართველი წრეების მაქსიმალური ყურადღების ცენტრში. ასე იყო ძველ ეგვიპტესა და შუამდინარეთში, ანგიკურ საბერძნეთსა და ძველ რომში, შუა საუკუნეების ევროპაში. ჩინგის ხანისა და თემურ ლენგის იმპერიაში, ალექსანდრე მაკედონელისა და ნაპოლეონის დროს. ასე არის თანამედროვე ცივილიზებულ ქვეყნებში და პოსტკომუნისტური ეპოქის ყოფილ საბჭოთა რესპუბლიკებში.

თანამედროვე გაგებით – „ბიუჯეტი არის საქართველოს ცენტრალური ხელისუფლების, ავტონომიური ხელისუფლების, ადგილობრივი ხელისუფლებისა და სპეციალური სახელმწიფო ფონდების შემოსულობების, აგრეთვე მათი ფუნქციებისა და ვალდებულებების შესრულების მიზნით გასაწევი გადასახდელების ნუსხა, რომლებიც დამტკიცებულია ცენტრალური, ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი ხელისუფლების შესაბამისი დონეების მიერ“².

ჩვენი აზრით, ქვეყნის უმაღლესი საკანონმდებლო ორგანოს მიერ მიღებულ ორგანულ კანონში ნებით თუ უნებლიედ, გაპარულია ხარვეზები, სახელდობრ: ნაკლებსარწმუნოა დებულება, რომ ბიუჯეტი ქვეყნის სხვადასხვა დონის ხელისუფლებათა შემოსულობებია. ამასთანავე, ბიუჯეტი არის არა ხელისუფლებათა „ფუნქციებისა და ვალდებულებების შესრულების მიზნით გასაწევი გადასახდელების ნუსხა“, არამედ ხელისუფლებაზე დაკისრებული ფუნქციებისა და ვალდებულებათა შესასრულებლად გასაწევი ხარჯების ნუსხა.

² საქართველოს კანონი „საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ“, თბ., 2003 წ.

ასევე ბუნდოვნად მიგვაჩნია მოგანილი დებულების ბოლო ფრაზა, რომ ბიუჯეტის შემოსულობები და ხარჯები „დამგვიცეხულია ცენტრალური, ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი ხელისუფლების შესაბამისი დონეების მიერ“.

ჩვენი აზრით, ბიუჯეტს განიხილავს და ამტკიცებს ხელისუფლების შესაბამისი დონის წარმომადგენლობითი ორგანო.

მაგერიალური შინაარსის მიხედვით, სახელმწიფო ბიუჯეტი – ეს არის სახელმწიფო ფულადი საშუალებების ცენტრალიზებული ფონდი, ხოლო სოციალურ-ეკონომიკური არსით – ეროვნული შემოსავლის გადანაწილების ძირითადი იარაღია.

ბიუჯეტის შინაარსზე გავლენას ახდენს ობიექტური და სუბიექტური ფაქტორები. ობიექტურს მიეკუთვნება: საწარმოო ურთიერთობათა ხასიათი და საწარმოო ძალების განვითარების დონე, რომლებიც მნიშვნელოვან გავლენას ახდენენ ბიუჯეტის არსსა და ხასიათზე; ბუნებრივი პირობები; ქვეყნის ეკონომიკური და სოციალური თავისებურებანი; გრადიციები; განვითარების ისტორიული ეტაპების სპეციფიკა და სხვ.

ბიუჯეტზე მოქმედ სუბიექტურ ფაქტორებს მიეკუთვნება: სახელმწიფოს პოლიტიკა, განვითარების პრიორიტეტები, საგარეო და საშინაო ეკონომიკური სიტუაცია და ა.შ.

ქვეყნის ხელისუფლება ბიუჯეტს გამოიყენებს ეკონომიკის რეგულირებისათვის. საბიუჯეტო პოლიტიკაში ძირითადად გამოიყენება შემდეგი მიდგომები:

1. საერთო-სახელმწიფოებრივი პროგრამების პირდაპირი ბიუჯეტური დაფინანსება. მისი გამოყენება გამართლებულია ისეთ სფეროებში, რომლებიც აუართოებენ საზოგადოებრივ კვლავწარმოებას; მაგალითად, გარემოს დაცვა, სათბობ-ენერგეტიკული კომპლექსი, ფუნდამენტური სამეცნიერო გამოკვლევები და ა.შ.

2. ცალკეული დარგების, საწარმოების (სოფლის მეურნეობა, ადგილობრივი გრანსპორტი, გზები და ა.შ.) ბიუჯეტიდან დაფინანსება, რათა მათ ფუნქციონირებას შეექმნას სათანადო ეკონომიკური პირობები.

3. საბიუჯეტო რესურსების გამოყენებით შეიქმნას სპეციალური და სარემერვო ფონდები, რითაც თავიდან იქნება აცილებული დისპროპორციები ეკონომიკის განვითარებაში, ხელი შეეწყოს მეწარმეობის განვითარებას და ა.შ.

სახელმწიფო ბიუჯეტის, მისი ცალკეული სტრუქტურული რგოლების როლი და მნიშვნელობა განსაკუთრებით მაღალია პოსტ-სოციალისტური ქვეყნებისათვის. სწორედ ბიუჯეტის საშუალებით უნდა გაატაროს ქვეყნის ხელისუფლებამ ისეთი პოლიტიკა, როგორიც განამტკიცებს ქვეყნის ეკონომიკას, მოახდენს სახელმწიფოს პოლიტიკური და სოციალური ვითარების სტაბილიზაციას.

იმისათვის, რომ ბიუჯეტმა საზოგადოებრივ პროცესებზე პოზიტიური გავლენა მოახდინოს, საჭიროა: შეიქმნას და დაეცეს იქნეს გარკვეული პირობები რაციონალური სახელმწიფო რეგულირებისათვის. ასეთ პირობებს მიეკუთვნება: ფულის მიმოქცევის სტაბილურობა, სამართლებრივი საფუძვლების არსებობა და სხვ.

ბიუჯეტის ერთ-ერთი მთავარი დანიშნულებაა, აგრეთვე სახელმწიფო ვალების მომსახურება, რომელიც გარდამავალი ეკონომიკის ქვეყნებში და მათ შორის საქართველოში სულ უფრო იზრდება.

ბიუჯეტის ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი პრინციპია მისი დაბალანსებულობა. იმ შემთხვევაში, როდესაც ბიუჯეტის გასაღების ნაწილი ჭარბობს მისი შემოსავლების მოცულობას, წარმოიქმნება ბიუჯეტის დეფიციტი. ეს უკანასკნელი დამოკიდებულია გარკვეულ ობიექტურ (სახელმწიფოს შეუძლებლობა, მობილიზაცია გაუკეთოს შემოსავლებს, წარმოების დაცემით, დანახარჯების მაღალი ღირებულებით, დაბალი შრომის ნაყოფიერებით და სხვ.) და სუბიექტურ (ბიუჯეტის გასაღების მრდა ქვეყნის ფინანსურ შესაძლებლობათა გათვალისწინების გარეშე, ინფლაცია, არარაციონალური საგადასახადო, ინვესტიციური და საკრედიტო პოლიტიკა) ფაქტორებზე¹.

ბიუჯეტის რეგულირება ხდება კანონის საშუალებით, რომლის შესრულება აუცილებელია მწარმოებლებისა და მომხმარებლებისათვის. ყოველწლიურად რეალური ბიუჯეტის მიღება და შემდგომ მისი უპირობო შესრულება გადასახადების გადამხდელებს მაგებს რწმენას, საგადასახადო კანონმდებლობის სტაბილურობის შესახებ, რაც საბოლოოდ ქვეყნის ეკონომიკაზე, მის სტაბილურობაზე და აღმშენებლობაზე აისახება. ამისათვის კი, აუცილებელია შემუშავდეს ისეთი კანონმდებლობა, რომელიც ბიუჯეტური სისტემის ფორმირებასა და ფუნქციონირებას სათანადოდ შეუწყობს ხელს.

¹ М. Блауг, Экономическая мысль в ретроспективе, пер. С англ. 4-е изд. М., «Дело-Лтд», 1994.

12. საბიუჯეტო პოლიტიკა და საბიუჯეტო კონცეფციები

საუბრობენ რა სახელმწიფო ბიუჯეტზე, სპეციალისტები გულისხმობენ უპირველესად, სახელმწიფო შემოსაულებსა და ხარჯებს. შემოსაულებს ძირითადად აქვთ ფისკალური წარმოშობა, არა ფისკალური წარმოშობის შემოსაულებს აქვთ ძალიან მცირე შენა-განი სახელმწიფო ხაზინაში.

ცხადია, ბიუჯეტი რეგლამენტირებას უკეთებს სახელმწიფოს შემოსაულებს და გასაულებს. ეს პროცედურა უპირველესად, გექნიკური ხასიათისაა: არსებული კანონმდებლობის ფარგლებში და განსაზღვრული ეკონომიკური კონიუნქტურის ფარგლებში, შეიძლება შეეაფასოთ სახელმწიფოს ფისკალური შემოსაულები, მმართველი პერსონალის ხარჯები და ა.შ. მაგრამ, ამ წმინდა გექნიკური მიდგომის მიღმა იწყება ბიუჯეტის მართვის კონცეფციის ფორმირების პრობლემები. ამა თუ იმ მართვის მიდგომის შედეგად, წყდება პრობლემა ყველა სხვა შესაძლო მიმართულებებს შორის, სახელმწიფო ბიუჯეტის ფარგლებში, პასუხისმგებელი პირები იღებენ გადაწყვეტილებას, რათა გააკეთონ ძირითადი აქცენტი ამა თუ იმ ფისკალურ მიმართულებაზე, ყველა არსებულ საგადასახადო ბერკეტებს შორის. არჩეული მიმართულება, ძირითადად, შეესაბამება გაგარებული სოციალურ-ეკონომიკური პოლიტიკის ამა თუ იმ მიმართულებას, რის შედეგადაც საბიუჯეტო პროცესს აქვს არა მარტო წმინდა გექნიკური, არამედ სერიოზული სოციალურ-ეკონომიკური ხასიათი. ამრიგად, ბიუჯეტს აქვს არა მარტო სტაგისტიკური და საანგარიშო პარამეტრები, რომლებიც განკუთვნილია სახელმწიფოს მმართველი აპარატის, ფართო სამოგადოების ინფორმირებისათვის. ამასთანავე, განსაზღვრული კონიუნქტურული ფაქტორები გავლენას ახდენენ ქვეყნის მოკლევადიან, საშუალოვადიან და გრძელვადიან სოციალურ, პოლიტიკური და ეკონომიკური ორიენტაციის ასპექტებზე.

ბიუჯეტის მიღება არის მმართველობითი გადაწყვეტილების შედეგი, რომელიც ავალდებულებს სახელმწიფოს, შესაბამისი სოციალურ-ეკონომიკური პროგრამის შესასრულებლად. სწორედ ქვეყნის მთავრობა ამუშავებს ქვეყნის შემოსაულებისა და ხარჯების პრიორიტეტის კონცეფციებს. შეიმუშავებს რა შესაბამის კონცეფციას, მთავრობა ბიუჯეტის პროექტს დასამტკიცებლად წარუდგენს

საკანონმდებლო ორგანოებს. მისი დამტკიცების შემდეგ, აღმინის-გრაიამ, რომელსაც დაკისრებული აქვს ბიუჯეტის შესრულების ფუნქცია, უნდა დაიყვანოს ის საბიუჯეტო პრინციპები, რომელიც დამტკიცებული იქნა უმაღლესი საკანონმდებლო ორგანოების მიერ. აუცილებელია, რომ ბიუჯეტის შემსრულებლები იძულებული იყვნენ თვალყური ადევნონ იურიდიული რეგლამენტაციის წესებს, რომელიც საზღვრავს ბიუჯეტის შემსრულებლების პასუხისმგებლობას და კომპეტენციას, აგრეთვე უზრუნველყოფს მის ძირითად პარამეტრებზე კონტროლს.

ბიუჯეტი წარმოადგენს შეზღუდული საფინანსო რესურსების ასიგნების ხერხს, რათა უზრუნველყოთ მრავალრიცხოვანი საზოგადოებრივ-მიზნობრივი ფუნქციები ან უფრო ფართო სახით – ამ ფინანსური რესურსების ასიგნების ოპტიმიზაცია, პოლიტიკური ფაქტორებისა და განსაკუთრებული მდგომარეობის გეწოლით.

არსებობს საბიუჯეტო პრობლემებთან სხვადასხვანაირი მიდგომა, მაგრამ ეს არ ნიშნავს, რომ შეიძლება ავირჩიოთ ერთი – უფრო ოპტიმალური მიდგომა. თითოეული მიდგომა წარმოადგენს სხვა თვალსაზრისისაგან განსხვავებულ ამრს საბიუჯეტო მოვლენების ფართო კომპლექსზე.

დასაწყისში ჩვენ შევჩერდებით კლასიკურ საბიუჯეტო კონცეფციაზე. შემდეგში გამოვლენილი იქნება გრადიციული საბიუჯეტო კონცეფციის ევოლუციის მიზეზები. ანალიზის შედეგად შეიძლება დაეასკენათ ახალი კონცეფციის პრიორიტეტების აუცილებლობა, რომელიც მსოფლიო პრაქტიკაში იწოდება საბიუჯეტო არჩევის რაციონალიზაციად ან საგეგმო-საპროგრამო საბიუჯეტო სისტემად.

კლასიკურ საბიუჯეტო კონცეფციას ახასიათებს სამმაგი პრობლემატიკა:

- პოლიტიკური, რომელიც ეხება საბიუჯეტო მართვის გადაცემის წესს;

- ტექნიკური, რომელიც გვევლინება სახელმწიფოს გრადიციული ფუნქციების შედეგად. ისინი ახასიათებენ სახელმწიფოს (საზოგადოების) მომსახურების საერთო ცნებებს;

- იურიდიული, რომელშიც საუბარია სახელმწიფო სახსრების დაკანონებისა და მართვის უზრუნველყოფაზე.

საბიუჯეტო მართვის გადაცემის წესი გვევლინება პოლიტიკუ-

რი ბრძოლის ობიექტად. რომ გავიგოთ მოცემული პრობლემატიკა, აუცილებელია, განვიხილოთ ზოგიერთი პრობლემა, რომელიც დგება ამასთან დაკავშირებით: ვის აქვს უფლება განსაზღვროს გადასახადების ამოღების რეჟიმი, განახორციელოს ხარჯვა და ა.შ. ე.ი. განესაზღვროთ „თამამის წესი“. შემდეგ, ვინ არის მიღებული გადაწყვეტილების შემსრულებლები, ვის აქვს უფლება გააკონტროლოს და პასუხი აგოს შესრულებულ მოქმედებაზე? ასეთი კითხვები საჭიროებს მჭიდრო კავშირს საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ორგანოებს შორის, ფინანსთა სამინისტროსა და პრეზიდენტის აპარატს შორის, აგრეთვე სხვა სამინისტროებთან; მინისტრსა და მის აღმინისტრაციულ აპარატს შორის, ადგილობრივ მმართველობასა და საწარმოებს, – სახელმწიფოსა და მოქალაქეებს შორის. საბოლოო ჯამში საბიუჯეტო წესი თამამობს უმნიშვნელოვანეს როლს სახელმწიფო მოსაკრებლების საკანონმდებლო ნებართვასა და სახელმწიფო ხარჯების განხორციელებაში.

კლასიკური საბიუჯეტო მეთოდი დამუშავდა ლიბერალური სახელმწიფოს არსებობის ეპოქაში; ამ პერიოდში ბიუჯეტში შედიოდა ეროვნული შემოსავლის შედარებით ნაკლები ნაწილი, მაგრამ ამ ნაწილს საკმაოდ სტაბილური ხასიათი ჰქონდა; სახელმწიფო ასრულებდა მხოლოდ თავის ისტორიულად ჩამოყალიბებულ ფუნქციებს, რომლებიც შეზღუდული იყო მოცულობით და არ ახდენდა ძლიერ გავლენას საწარმოებზე და საზოგადოების სოციალურ სტრუქტურაზე. ეს სახელმწიფო ფუნქციები ვითარდებოდა საბაზრო მექანიზმების გავლენის სფეროს გარეთ, და მათი „ფასი“ უმნიშვნელო იყო მათ ფუნქციურ სარგებლობასთან შედარებით.

სახელმწიფო მომსახურების ცნება კლასიკურ საბიუჯეტო დოქტრინასზე დაყრდნობით, დამუშავებული იქნა იურიდიული წესის საფუძველზე და თავის თავში მოიცავდა სამ ძირითად აგრიბუგს: უწყვეტობას, თანასწორობას და უფასობას. ლაპარაკი იყო სახელმწიფო მომსახურების წარმოდგენის (განხორციელების) უზრუნველყოფაზე, რომლის საბოლოო მიზანი არ იყო საკამათო და სადისკუსიო, ხოლო მათი ფინანსური მოცულობა – არც თუ ისე დიდი.

ამასთანავე, მიღებული საბიუჯეტო გადაწყვეტა არ ახდენდა

გაელენას დასახულ მიზნებზე, არამედ მოქმედებდა მხოლოდ სახსრების დონეზე, რომლებიც აუცილებელი იყო ამ მიზნების მისაღწევად. თავისი სტრუქტურით ბიუჯეტი იყო ძალიან მარტივი, ე.ი. ბიუჯეტის დამუშავება და შესრულება მოცემულ პერიოდში ჯერ კიდევ არ იყო გადაჭირთული გექნიკური ელემენტებით და მრავალრიცხოვანი ფაქტორების თანამედროვე კომბინაციით.

სტაციონარული, ეკონომიკის განვითარების ჩვეულ რეჟიმში საბიუჯეტო მეთოდები ორიენტირებული უნდა იყოს გარანტიის უზრუნველყოფაზე, რათა სახელმწიფო სახსრების მართვისას დაუკლები იქნას კანონიერების ფაქტორები. ე.ი. უნდა იყოს უზრუნველყოფილი ქვეყნის ყველა მოქალაქის თანასწორობა ბიუჯეტთან დაკავშირებით, განსაკუთრებით, რაც ეხება საგადასახადო ამოღებას, სახელმწიფო მოსამსახურეების ხელფასს, დახმარებებს და სუბსიდიებს, აგრეთვე, ჩინოვნიკების წესიერებას, რომლებიც ხელმძღვანელობენ სახელმწიფო ფინანსებს. ამ მიზნის მისაღწევად აუცილებელია საკანონმდებლო წესით უზრუნველყოთ საბიუჯეტო გადაწყვეტილების შესრულება, შესაღარიისობა ამ გადაწყვეტილების ამრთან და ხასიათთან. ამის მიღწევა კი შეიძლება შესრულების პროცედურის დეტალური და ზუსტი რეგლამენტაციით და აღმინისგრაიული, იურიდიული და საპარლამენტო კონტროლის გაძლიერებით. საბიუჯეტო წესი გულისხმობს იურიდიულ სიზუსტეს და წესრიგს, რაც გვევლინება საბიუჯეტო მართვის პროცესის ძირითად კრიტერიუმად.

თავის გრადიციულ კონსეფუციაში ბიუჯეტი შეზღუდული იყო სახელმწიფო შემოსავლებით და ხარჯებით, ამასთან, იგულისხმებოდა, რომ სახელმწიფო ბიუჯეტს, ისევე, როგორც ცალკეული ინდივიდების ბიუჯეტს, უნდა ჰქონდეს წლიური პერიოდულობა. და ბოლოს, რაც ყველაზე მთავარია, ბიუჯეტი ყოველთვის უნდა იყოს წონასწორობის პირობებში, ე.ი. შემოსავლები და ხარჯები ზუსტად უნდა შეესაბამებოდეს ერთმანეთს. ბიუჯეტის ფინანსური ხასიათი, მისი წონასწორობა, წლიური პერიოდულობა—კი ძირითადი ფუნქციონალური ელემენტებია, რომელიც განსაზღვრავს კლასიკური ბიუჯეტის ცნებას. ზემოთ აღნიშნულს შეიძლება დავამატოთ ზოგიერთი სხვა პრინციპი: ბიუჯეტის უნივერსალურობა და ერთიანობა, სახელმწიფო ხარჯების სპეციალიზებული ხასიათი, ბიუჯეტის შემოსავლის გამოყენება დანიშნულების მიხედვით. მაგ-

რამ კლასიკური საბიუჯეტო კონცეფციის ამ სამმა ფუნდამენტურმა ელემენტმა ევოლუციის პროცესში მნიშვნელოვანი სახეე-
ვლილება განიცადა.

სახელმწიფო ფინანსების თანამედროვე და კლასიკურ გაგე-
ბას შორის არსებობს დიდი განსხვავება. ეს, ძირითადად, იმით
აიხსნება, რომ ბიუჯეტის იურიდიულმა რეგლამენტაციამ ბევრ ქვე-
ყანაში უკანასკნელი ათწლეულის განმავლობაში ძლიერი ევო-
ლუცია განიცადა. ძირითადი წყალგამყოფი ბიუჯეტი კლასიკურ
და თანამედროვე ცნებებს შორის გადის ბიუჯეტის ფინანსურ ხა-
სიათზე – კლასიკოსები, რომლებიც ბიუჯეტის თეორიის ფუძემ-
დებლები არიან, არ უსვამდნენ ხაზს ბიუჯეტის ამ თვისებას, ისევე,
როგორც ძირითად ამოცანად არ თვლიდნენ ძირითადი საბიუჯე-
ტო პრინციპების სრულ ჩამოთვლას და დამუშავებას, რადგანაც
თავისთავად ნაგულისხმევი ეკონათ.

თანამედროვე საბიუჯეტო მუშაკებისათვის, პირიქით, ბიუჯე-
ტის ფინანსური ხასიათი უნდა იყოს უფრო გაფართოებული პროგ-
რამით – ქვეყნის ეკონომიკური აქტივობის ჩვენებით. თავისთა-
ვად ცხადია, თანამედროვე პერიოდში ანგარიშგება სახელმწიფო
ფინანსებში არ შეიძლება განცალკევებული იქნეს ეროვნული ან-
გარიშგებისგან მთლიანად, ამასთან, პირველი გველინება მეორის
შემადგენლად. თანაც, არ შეიძლება ბიუჯეტის გრადიციული და
თანამედროვე კონცეფციები ძალიან დაუპირისპიროთ ერთმან-
ეთს. ეროვნული ანგარიშების ცნება (მაგალითად, ეროვნული ან-
გარიშების სისტემის მიხედვით, ან სახალხო მეურნეობის ბალან-
სის მიხედვით), სადაც, როგორც განუყოფელი ნაწილი, შედის ანგა-
რიშგება, რაც თავის მხრივ, მთლიანად არ ცვლის კლასიკური ბი-
უჯეტის არსს. ეს ნიშნავს, რომ სახელმწიფო ბიუჯეტის დამუშავე-
ბისას მხედველობაში მიღებულ იქნას საზოგადოების ეკონომი-
კური ცხოვრების ყველა პარამეტრი.

მაგრამ, აუცილებელია განვასხვაოთ ბიუჯეტისა და ეროვნუ-
ლი ანგარიშების (ეროვნული ანგარიშების, ბალანსის) ცნება მა-
თი გეჟნიკური ამრის მიხედვით. ეროვნული ანგარიშები (ბალან-
სები)–ეს არის გაწეული ხარჯებისა და შემოსაელების დაჯამება,
ხოლო ბიუჯეტი ითვალისწინებს მომეეალ შემოსაელებსა და გა-
საელებს. ეს ორივე ცნება ურთიერთდაკავშირებულია, ბალანსის
დამტკიცების პროცესში პასუხისმტებელი პირები თავისი გადაწყ-

ვეგილების დროს ეყრდნობიან წინა წლების ეროვნული ანგარიშების მონაცემებს. მეორეს მხრივ, როგორც კი სპეციალისტების მიერ ბიუჯეტის დამუშავება დამთავრდება, იწყება ანგარიშგების პარამეტრების დადგენა, რათა შემოწმდეს ბიუჯეტის პერსპექტივის სისწორე, აგრეთვე ბიუჯეტში ჩადებული შემოსაულებისა და გასაულების პარამეტრების შესაბამისობა.

ბიუჯეტის შესრულების კონტროლის პრობლემებთან დაკავშირებით და სახელმწიფოს ბიუჯეტის მართვის მეთოდების დამუშავებასთან კავშირში, შეიძლება განეასხეავოთ სახელმწიფო ბიუჯეტის მართვა კერძო ბიუჯეტების მართვისაგან. ამისათვის, ჯერ ერთი, აუცილებელია დავაზუსტოთ თვითონ ცნება სახელმწიფო ბიუჯეტისა და მეორე, აუცილებელია წინასწარ შევიგანოთ სიცხადე სახელმწიფო ბიუჯეტის იერარქიის პრობლემებში, რადგანაც არსებობს საზოგადოებრივი ბიუჯეტის რამდენიმე ღონე, რომელთა შორის სახელმწიფო ბიუჯეტი გვევლინება ძირითად, მაგრამ არა ერთადერთ ელემენტად.

ძალიან ხშირად ხდება სხედასხვა სახელმწიფო ბიუჯეტისა და კერძო ბიუჯეტების შერჩევა (ფედერალური ბიუჯეტი, ფედერაციის ცალკეული წევრების ბიუჯეტი, რეგიონის ბიუჯეტი, ქალაქების ადგილობრივი ორგანოების ბიუჯეტი). კერძო ბიუჯეტისა და სახელმწიფო ბიუჯეტის შინაარსებს შორის სხვაობა ის არის, რომ კერძო ბიუჯეტები წარმოადგენს შემოსაულებისა და ხარჯების მხოლოდ წინასწარგანსაზღვრის მომენტს. სახელმწიფო ბიუჯეტის დამუშავება და მართვა წარმოადგენს სისტემატურ წინასწარგანტერეტას და შეესაბამება განსაზღვრული უფლების (სტრუქტურის მართვისათვის ქვეყნის კანონმდებლების მიერ დადგენილი) მიღებას, დადგენილი შემოსაულებისა და ხარჯების განხორციელებისათვის.

ეს განსხვავება უპირეელესად, ნიშნავს, რომ ისევე, როგორც კერძო პირებისათვის, ასევე კერძო საწარმოებისათვის ბიუჯეტის დამუშავებას და შესრულებას აქვს მხოლოდ წმინდა ფინანსური ხასიათი. სახელმწიფოსა და სხვა სახელმწიფო სტრუქტურებისათვის, რომლებსაც აქვთ თავიანთი ბიუჯეტი, ბიუჯეტის შედგენა გვევლინება არა მხოლოდ ფინანსურ აქტად, არამედ იურიდიულადაც, ე.ი. უფლებებისა და მოვალეობების შექმნის აქტად, რომელიც წარმოიშობა ბიუჯეტის დამუშავების, კონტროლისა და შეს-

რულების დროს. განსაზღვრული საბიუჯეტო გეგმის შედგენას აქვს უდიდესი მნიშვნელობა, უპირველესად სახელმწიფო ფინანსების ევოლუციის თვალსაზრისით. სახელმწიფო ბიუჯეტი გვევლინება როგორც მთავრობის მოქმედების პროგრამა: ფინანსური საშუალებებისა და კრედიტების საშუალებით, რომელიც განსაზღვრულია საქმიანობის სხვადასხვა სფეროსათვის, მუსგდება მოქმედების სტრუქტურის ხასიათი, რომელთაც ეს საშუალებები და კრედიტები მიიღეს, აგრეთვე წარმოებს კანონმდებლობის შესაძლო გრანსფორმაცია და რეფორმები.

მაგალითად, ეროვნული განათლების დაფინანსების მრდა ნიშნავს მისი განვითარების გეგმის შემუშავებას, სახელმწიფო საგანმანათლებლო სისტემის სტრუქტურისა და ხარისხის გაუმჯობესებას; საომარი ხარჯების შემცირებას მიეყავართ მოსახლეობის სოციალური ბაზის გაუმჯობესებისათვის სახსრების შექმნასთან, საერთაშორისო დაძაბულობის შენელებასთან და ა.შ. მთავრობა, რომელსაც ემინია შიდა კონფლიქტების, გეგმავს შინაგანი ჯარებისა და სამართალდამცავი ორგანოების შესანახი თანხის გაზრდას. თუ კი მუშავდება ეკონომიკური მრდის დაჩქარების სამთავრობო პროგრამა, მაშინ, შესაბამისად, იგეგმება სახელმწიფო ხარჯების მრდა, ეს კი თხოულობს გადასახადებით დაბეჯერის სფეროს გაზრდას და, შესაბამისად, სახელმწიფოს შემოსავლების მრდას. ბიუჯეტის დამუშავება და მომზადება გვევლინება მთავრობის ერთ-ერთ ძირითად მოქმედებად, რადგანაც ბიუჯეტის საფუძველზე ღვება მთავრობის მოქმედების გეგმა განსაზღვრული დროის მანძილზე. უნდა აღვნიშნოთ, რომ აეგორიგირული მთავრობა დაკავშირებულ პრობლემებს, ბიუჯეტის დამუშავებასთან, შედგენასთან და შესრულებასთან, წყვეტს პარლამენტისათვის საბიუჯეტო უფლების გადაცემის გარეშე, ე.ი. იგი დამოუკიდებლად ამუშავებს ბიუჯეტს და ახორციელებს ცხოვრებაში.

სახელმწიფო ფინანსების თანამედროვე გრანსფორმაცია მრდის სახელმწიფო ბიუჯეტის პროგნოზირების მნიშვნელობას. ეს შეესაბამება სახელმწიფო ფინანსების მიზნებს ქვეყნის ეკონომიკის საერთო პარამეტრებში. ეკონომიკური ცხოვრების მომავალი ევოლუციის წინასწარ განჭვრეგა (პროგნოზი), რომელიც მმართველ აპარაგს მასზე შემოქმედების საშუალებას აძლევს, ხდება სახელმწიფო ფინანსური სისტემის ერთ-ერთ ძირითადი ელემენტი.

სახელმწიფო ბიუჯეტსა და კერძო ბიუჯეტებს შორის ერთ-ერთი განსხვავება ისაა, რომ აუცილებელია სახელმწიფო ბიუჯეტი დამტკიცდეს ქვეყნის უმაღლესი საკანონმდებლო ორგანოს მიერ. სახელმწიფო ბიუჯეტის გადამწყვეტი ხასიათი გვევლინება აღმასრულებელ და საკანონმდებლო მთავრობებს შორის უფლებების განაწილების კომპეტენციად. ასევე მუსტად სამთავრობო სტრუქტურები ამუშავენ და ასრულებენ ბიუჯეტს, ხოლო პარლამენტი მას ამტკიცებს. ეს ნიშნავს, რომ მთავრობას ბიუჯეტის შემოსავლების და გასავლების შესრულების უფლებას აძლევენ.

მიუხედავად გემოაღნიშნული განსხვავებისა, სახელმწიფო და კერძო ბიუჯეტებს შორის არსებობს საერთოც. ეს სხვაობა ნელ-ნელა ქრება შერეული, სახელმწიფო და კერძო დაწესებულებების განვითარებით, ისინი ერთდროულად გვევლინებიან როგორც კერძო, ასევე სახელმწიფო დაწესებულებად. ამ შემთხვევაში წარმოიშობა კონფლიქტი ბიუჯეტის იურიდიულ და ეკონომიკურ კრიტერიუმებს შორის, იურიდიული კრიტერიუმები ეფუძნება საწარმოს სახელმწიფო ხასიათს, სადაც ხდება ბიუჯეტის ფორმირება. სახელმწიფო ბიუჯეტი აქვს ყველა სახელმწიფო დაწესებულებას: სახელმწიფო, ადგილობრივ მმართველობას და ა.შ.

პირველი სიძნელეები წარმოიშობა სახელმწიფო დაწესებულებასთან კავშირში. ზოგიერთ მათგანს, მიუხედავად სახელმწიფო თავისებურებების სიმრავლისა, შეუძლია პქონდეს კერძო სახსრები თავის ბიუჯეტში. სხვებს აქვთ ბიუჯეტის სახელმწიფო ხასიათი, მათი ინვესტიციების გეგმა მტკიცდება სახელმწიფოს მიერ, როგორც სახელმწიფო ხარჯები. სახელმწიფო ორგანიზაციებს შეიძლება პქონდეთ აგრეთვე შერეული ბიუჯეტი (კერძოსახელმწიფოებრივი) და პირიქით, კერძო და შერეულ ორგანიზაციებს, რომელთაც მჭიდრო კავშირი აქვთ სახელმწიფო ფინანსებთან და კონტროლირდება საბიუჯეტო ორგანოების (ორგანიზაციები, რომელთაც აქვთ სახელმწიფო ღოგაციები, სახელმწიფოს დახმარება სხვადასხვა ფორმით) მიერ, აქვთ სახელმწიფოს ორგანიზაციების ანალოგიური ბიუჯეტი. ამ შემთხვევაში პრაქტიკულად, იურიდიული კრიტერიუმი არ გამოიყენება. სახელმწიფო ბიუჯეტის ეკონომიკური კრიტერიუმი ეფუძნება კერძო ინიციატივასთან დაკავშირებულ ეკონომიკურ საქმიანობასა და შესაბამის სახელმწიფო ჩარევასთან დაკავშირებულ აქტივობას შორის სხვაობას, მაგრამ

ამ შემთხვევაშიც წარმოიშვება განსაზღვრული სიძნელეები ბიუჯეტის წმინდა სახელმწიფო და წმინდა კერძო ცნების განცალკევებასთან. ეს სიძნელეები სახელმწიფო ბიუჯეტსა და კერძო ბიუჯეტს შორის საზღვრის გაულებასთან მიმართებაში დაკავშირებულია სახელმწიფოს თანამედროვე როლის გაფართოებასთან. ამას, თავის მხრივ, მიეყავართ სახელმწიფო და კერძო ბიუჯეტების შერწყმასა და ურთიერთშელწევადობამდე.

განსაზღვრული სიძნელეები წარმოიშობა, აგრეთვე, უშუალოდ სახელმწიფო ბიუჯეტის, ადგილობრივი ბიუჯეტებისა და სახელმწიფო ორგანოს ბიუჯეტების ურთიერთდაპირისპირებით. ეს ურთიერთდაპირისპირება შეიძლება წარმოიშვას მხოლოდ ეროვნული ანგარიშების ფარგლებში. მაგრამ ის უნდა ხდებოდეს სახელმწიფო ბიუჯეტის წმინდა ეკონომიკური კონსეფციის ბაზაზე და არა იურიდიულ ბაზაზე. მხოლოდ ეკონომიკურ საფუძველზე შეიძლება დადგენილი იქნას ეროვნული ანგარიშების (შემოსავლები და ხარჯები) საერთო (ერთიანი) ანგარიში.

აქვე აუცილებელია დაეამუსგოთ ბიუჯეტის განსხვავება ანგარიშებისაგან (ბალანსი). საერთო ეროვნული ანგარიშების ჯამი გვაძლევს ძირითადად, ინფორმაციას ეკონომიკური მაჩვენებლების შესახებ, რომლებიც განსაზღვრავენ ქვეყნის ეკონომიკურ განვითარებას დროის განსაზღვრულ პერიოდში. ამ მაჩვენებლებს შეიძლება მივაკუთვნოთ ერთობლივი ეროვნული პროდუქტი, ეროვნული შემოსავალი, და ა.შ. ეს სტატისტიკური აგრეგატები შეიძლება გავეართიანოთ ანგარიშების საერთო სისტემაში, რომლებიც გამოხატავენ ეკონომიკური აგენტების მოქმედებას. ამ მაჩვენებლების რეგროსპექტიული ანალიზით შეიძლება განისაზღვროს პროგნოზისა და გეგმის ცალკეული ელემენტები. ამრიგად, ეროვნული ანგარიშები განსხვავდება სახელმწიფო ბიუჯეტისაგან, რომელსაც აქვს გადამწყვეტი ხასიათი. ანგარიშების სერიაში აქ საბაზო იდეად გვევლინება ქვეყნის ეკონომიკური ცხოვრების წარმოდგენა, სადაც აისახება ეკონომიკური ოპერაციები. დროის გარკვეულ მონაკვეთში ჩატარებული. ჯერ წარმოდგენილი იქნება გასული წლის რეგროსპექტიული ანგარიში, ხოლო მის საფუძველზე შედგება პერსპექტიული ანგარიშები.

ეროვნული ანგარიშების ანგლოსაქსონური ტექნიკა დაფუძნებულია ეროვნული ანგარიშების სისტემაზე. რომელიც გაეროს

მიერ 1953 წ. დამტკიცდა. ამ სტრუქტურას აქვს ოთხი ძირითადი გამსხვილებული მასშტაბი:

1. საწარმოო ანგარიში, რომელშიც შედის ყველა ფირმის და ორგანიზაციის განხორციელებული ოპერაციები, მათ შეიძლება მივაკუთვნოთ კერძო, კოოპერატიული, ინდივიდუალური და სახელმწიფო საწარმოები. შეიძლება აღვნიშნოთ, რომ სახელმწიფო საწარმოები და ორგანიზაციები ამ კატეგორიებში შედის. ეს არის ე. წ. საწარმოო ოპერაციების ანგარიში.

2. კერძო ანგარიშები, რომელშიც შედის კერძო პირებისა და კერძო ორგანიზაციების ოპერაციები და რომელთაც აქვთ არაკომერციული მიზნები (გაერთიანებები, კლუბები, სპორტული საზოგადოება და ა.შ.). ეს არის მოხმარების ოპერაციების ანგარიში.

3. სახელმწიფო სექტორის ანგარიში, რომელიც შეესაბამება საერთო სახელმწიფო ანგარიშს. ის მოიცავს სახელმწიფო ანგარიშებს, ადგილობრივი მმართველობისა და ავტონომიური სახელმწიფო ორგანოების ანგარიშებს სახელმწიფო საწარმოების გარდა, რომელთაც აქვთ საწარმოო ან იურიდიული ხასიათი. სწორედ ეკონომიკური და არა იურიდიული კრიტერიუმები განსაზღვრავს ამ ანგარიშებს.

4. სამღვარგარეთული ანგარიში აჯამებს იმპორტის, ექსპორტის, უცხოური ინვესტიციებისა და საერთაშორისო გრანტურების ოპერაციებს.

მაგრამ, ზოგიერთ ევროპულ ქვეყანაში ანგარიშების საერთო სისტემა შეიქმნილი, სრულყოფილი და დამტკიცებულია გაეროს მიერ. ასე მაგალითად, საფრანგეთში ბევრთ ჩამოთვლილ 4 ანგარიშზე დამატებულ იქნა კიდევ სამი: სოციალური უზრუნველყოფა, რომელიც გამოყოფილია რაიმდენიმე ცალკე ანგარიშად. საფრანგეთის ეროვნულ ანგარიშებში გამოყოფილი იყო ეკონომიკური ოპერაციების, ეკონომიკური აგენტებისა და მათი განხორციელების ანგარიშები.

რეგროსპექტიული მაკროეკონომიკური მანევრებლების ანალიზის ბაზაზე შეიძლება შევამჩნიოთ ეკონომიკის შემდგომი განვითარების წანამდღერები, რომლებიც შემდეგ გამოიყენება ქვეყნის ეკონომიკური ბიუჯეტის შესადგენად. მაგრამ ტერმინი „ბიუჯეტი“ ამ შემთხვევაში გამოიყენება, როგორც კერძო ბიუჯეტების ჯამი: ეს ბიუჯეტი გვევლინება მომავალი განვითარების წანამ-

ძღვრების ანალიზის საფუძველზე და არა შესაბამისი პროცესუალური ორგანოების მიერ ბიუჯეტის დამტკიცების შედეგად. ქვეყნის ეკონომიკურმა ბიუჯეტმა არ შეიძლება შეცვალოს კლასიკური სახელმწიფო ბიუჯეტი, მაგრამ პირველი წარმოადგენს ძირითად ღოკუმენტს, რომლის ბაზაზე შედგება უკანასკნელი.

რეგროსპექტიული მაჩვენებლების ანალიზით, შეიძლება განესაზღვროთ ეკონომიკური აქტივობის შესაძლო ევოლუცია. ეს წინასწარგანმგერეგი სისწორე დამოკიდებულია ერთდროულად ბაზური მონაცემების (რეგროსპექტიული მაჩვენებლების) სისწორეზე, აგრეთვე კონიუნქტურული მოვლენების სიმუსტეზე. მაგალითად, ქვეყნის წლიური ბიუჯეტი მომავალი წლისათვის დგინდება მიმდინარე წლის მეფასებითი მაჩვენებლების ბაზაზე, რომელიც, თავის მხრივ მიიღწევა წინა წლების რეგროსპექტიული მაჩვენებლების ანალიზით.

ამრიგად, პერსპექტიული მაკროეკონომიკური მაჩვენებლების მეფასება და ანალიზი თავისი არსით გვევლინება მთაერობის ეკონომიკური პოლიტიკის განსაზღვრის სახელმძღვანელოდ მთლიანად და, კერძოდ, სახელმწიფო ბიუჯეტის პარამეტრების დასამუშავებლად. მაგალითად: დასავლეთ ევროპის თანამედროვე ქვეყნებში, სახელმწიფო ხარჯებს აქვს საკმაოდ მნიშვნელოვანი სიდიდე, ხოლო სახელმწიფო შემოსაელები გადასახადების სახით მეგია ეროვნული შემოსაელის მესამედზე, რის შედეგადაც სახელმწიფო ბიუჯეტის მესრულებას მნიშვნელოვანი გავლენა აქვს ქვეყნის ეკონომიკურ განვითარებაზე. ამ გავლენას აქვს რეალური ხასიათი, იგი არ არის დამოკიდებული პოლიტიკურ და სამთაერობო განცხადებებზე. ამიგომ აუცილებელია, რომ სახელმწიფო მოხელებმა, რომლებიც კაეშირში არიან ბიუჯეტის შედგენასა და მესრულებასთან, გამოიყენონ ეს გავლენა საერთო ეროვნული ინგერესების ფარგლებში. ძალიან მნიშვნელოვანია საპასუხისმგებლო დამოკიდებულება ჩინოვნიკებისა, რომლებიც ბიუჯეტს ემსახურებიან და ხელს უწყობენ ქვეყნის ეკონომიკური განვითარების სტიმულირებას. სახელმწიფო ბიუჯეტის მნიშვნელობის უგულვებელყოფას ქვეყნის ეკონომიკაზე, მთლიანობაში მიეყავართ ეკონომიკურ და სოციალურ კატაკლიზმებამდე.

ყველაფერ ამას მიეყავართ ქვეყნის პერსპექტიული საბალანსო ანგარიშების შედგენამდე. მხოლოდ მათ შეუძლიათ ვეაჩვენონ

ამა თუ იმ საბიუჯეტო გადაწყვეტილების ზეგავლენა მთელი ქვეყნის ეკონომიკურ ცხოვრებაზე. ამის გარეშე სახელმწიფო ბიუჯეტის შედგენა მოხდება ბრმად. რა თქმა უნდა, პერსპექტიული ბალანსების სიმუსტე არ არის აბსოლუტური, მაგრამ დაგეხმარება უკეთესი ორიენტაცია გაეკეთოს სახელმწიფო ბიუჯეტის პარამეტრების შედგენისას. მაგრამ, ეს არ გულისხმობს ქვეყნის სახელმწიფო ბიუჯეტის რადიკალურ გრანსფორმაციას. საბიუჯეტო გადაწყვეტილების მიღებისა და მომზადებისას საჭიროა „ეკონომიკური ბიუჯეტის“ საბაზო მაჩვენებლებზე დაყრდნობა, რომელსაც ძირითადად საინფორმაციო ფუნქცია აქვს. ამრიგად, სახელმწიფო იღებს აუცილებელ ინფორმაციას არა მხოლოდ საბიუჯეტო გადაწყვეტილების, არამედ ყველა იმ ძირითადი გადაწყვეტილების მიღებისათვის, რომელთაც აქვთ ეკონომიკური საფუძველი.

13. ბიუჯეტის როლი მაკროეკონომიკური წონასწორობის უზრუნველყოფაში

ბიუჯეტური თანასწორობის პრინციპი გვევლინება სახელმწიფო ფინანსების კლასიკური თეორიის ძირითად რგოლად. საზოგადოებრივი აზრით, ბიუჯეტური თანასწორობის ეს პრინციპი დაფუძნდა კერძო ფინანსების ანალოგიურობის გამო: ხარჯები არ უნდა ჭარბობდეს შემოსავალს.

სახელმწიფო ფინანსების თანამედროვე თეორიები უარყოფენ საბიუჯეტო თანასწორობის მთავარ პრინციპს. მათი ინტერპრეტაციით, საბიუჯეტო დეფიციტს აქვს სისტემატური ხასიათი. მაგრამ წინააღმდეგობა საბიუჯეტო თეორიის კლასიკოსებსა და მათ თანამედროვე ინტერპრეტატორებს შორის, არსებითად არ არის კარდინალური: თანასწორობის ცნება თანამედროვე ფინანსისტებისათვის უცხო არ არის. ასე მაგალითად, ფინანსური თანასწორობის გრადიციული იდეა მათ მიერ შეცვლილ იქნა საერთო ეკონომიკური თანასწორობის იდეით, რომელიც დინამიკაში განიხილებოდა.

ფინანსების თეორიის კლასიკურ გაგებაში ცნება – ფინანსური თანასწორობა, გულისხმობს, რომ სახელმწიფო ხარჯების ერთობ-

ლიობა არ უნდა აჭარბებდეს სახელმწიფო შემოსაქვლების „ნორმალური“ წყაროების ჯამს, ე.ი. რესურსებს, რომლებიც ძირითადად მიღებულია გადასახადების გზით და არა სესხებით და ფულადი ემისიების მანიპულაციით. საფინანსო თეორიის კლასიკოსები დეფიციტს საზღვრავენ, როგორც სახელმწიფო ხარჯების გადამეტებას შემოსაქვლებთან, რომლებიც მიიღება გადასახადების აკრეფით და სხვა „ნორმალური“ მეთოდებით. მოცემულ სიტუაციაში არსებობს ამ დეფიციტის დაფინანსების აუცილებლობა სესხების მოზიდვის გზით, ან სახაზინო სახსრების გამოყენებით (მოკლევადიანი სესხი, ან დამატებითი ფულადი ემისია). კლასიკოსები საბიუჯეტო დეფიციტში ხედავენ ორმაგ საფრთხეს: სახელმწიფოს გაბანკროტებისა და ინფლაციის გაზრდის საფრთხეს. თუ სახელმწიფო ძალიან ხშირად მიმართავს სესხებს სახელმწიფო ბიუჯეტის დეფიციტის დაფინანსებისათვის, ამით ის ხელს უწყობს მომავალ წელს ხარჯების ზრდას (და მომავალ წლებში), რომლებიც ამ სესხებს იგვირთავენ (ამ სესხების პროცენტებით მომსახურება და ძირითადი თანხის გადახდა). ამით ქვეყნის ბიუჯეტის დეფიციტი უფრო ღრმავდება, რადგანაც იზრდება ახალი სესხების აუცილებლობა. საბოლოო ჯამში, სახელმწიფომ შეიძლება ვერ ნახოს ახალი შიდა და გარე მსესხებლები, ანდა უკვე აღებული სესხის მომსახურების საშუალებები. ფინანსების თეორიის კლასიკური ინტერპრეტაციით სახელმწიფო ამ შემთხვევაში თავს აცხადებს ბანკროტად.

მაგრამ (თანამედროვე პერიოდში ძირითად მეთოდად, რომელიც გამოიყენება სახელმწიფო ბიუჯეტის დეფიციტის მიმართებაში, არის დამატებითი ფულადი ემისიის მეთოდი, შესაბამისად, მკვეთრად იზრდება ინფლაციის საფრთხე და დეფიციტის სიმძიმე გადადის ქვეყნის მოსახლეობაზე. თანამედროვე სახელმწიფო მუდმივად ნახულობს ახალ თანხებს ბიუჯეტის დეფიციტის დასაფინანსებლად, მიმართავს რა პერიოდულად ფულად ემისიას. მიმოქცევაში ახალი ფულადი მასის შემოგანა აღიღებს გადახდის საშუალებას მაგერიალური საფუძვლის – მოხმარების საგნების, საქონლის მასის – შესაბამისი გადიდების გარეშე. ამრიგად, ინფლაცია, რომელიც წარმოშობილია ფულის რეალური ღირებულების გაუფასურებით, განაპირობებს ფასების მაგებას. ფინანსისტ-კლასიკოსები ასეთ ინფლაციას განიხილავენ, როგორც ბიუჯეტური

არათანასწორობის შედეგს, რომელიც ძალზე სახიფათოა კელაე-წარმოების ტენდენციით, რაც, თავის მხრივ, მუდმივად იმეორებს ჩაკეტილი ციკლის ინფლაციას, რამაც მიიღო „ინფლაციური სპირალის“ სახელწოდება.

ფასების გადიდება იწვევს სახელმწიფო ხარჯების ზრდას და შესაბამისად, დეფიციტის ზრდას. რის შედეგადაც წარმოიშობა ახალი ფულადი ემისიის განხორციელების აუცილებლობა, რაც, თავის მხრივ, იწვევს ინფლაციის ახალ ტალღას და ფასების უფრო ზრდას. მიუხედავად იმისა, რომ გადასახადებიდან მიღებული შემოსა-ვლების ჯამი ფასების ზრდასთან ერთად იზრდება, სახელმწიფო ვალი არ მცირდება. მაგრამ ყოველთვის რჩება ამ „დახურული ციკლიდან“ გამოსვლის შესაძლებლობა.)

კლასიკური საბიუჯეტო თეორია მთლიანად არ გამორიცხავს ბიუჯეტის დეფიციტს: იგი ზოგიერთ შემთხვევაში სახელმწიფო სესხების შესაძლებლობას გვაძლევს. მაგრამ, უკანასკნელის, კლასიკური კონცეფციის თანახმად, სახელმწიფო სესხი უნდა ჰქონდეს განსაკუთრებული ხასიათი, ხოლო მისი გამოყენება სახელმწიფო ბიუჯეტის დაფინანსებისათვის უნდა მკაცრად იყოს ლიმიტირებული.

სახელმწიფო ბიუჯეტის დეფიციტის უარყოფის გამო არსებობს სრული თანხედრა ფინანსური თეორიის კლასიკოსებსა და სამოგადოებრივი ამრის შეხედულებებს შორის. მაგრამ ეს თანხედრა ირღვევა, როცა საქმე გვაქვს საბიუჯეტო ნამატთან. ე.ი. როცა ხდება შემოსავლების ხარჯებზე გადამეგება. სამოგადოებრივი ამრი ამ სახის არათანასწორობასთან (კერძო ფინანსებისა და საოჯახო ბიუჯეტის ანალოგიის მიხედვითაც) ძალიან დადებითია. სახელმწიფო რეზერვების შექმნა, მათი შემდგომი გამოყენების მიზნით ქვეყნის საინვესტიციო პოტენციალის განვითარებისათვის პროგრესულ მოვლენად გვევლინება.)

კლასიკური საფინანსო თეორია აქცენტს აკეთებს სახელმწიფო ბიუჯეტის ნამატის ეკონომიკურ-პოლიტიკურ საფრთხეზე: ასე მაგალითად, სახელმწიფო ჩინოვნიკებს უჩნდებათ შესაძლებლობა საბიუჯეტო ნამატის არსებობის ფაქტი გამოიყენონ პოლიტიკური მიზნით. აქ ფაქტმა შეიძლება გავლენა იქონიოს შემდგომ ბიუჯეტებზე. ამასთან ერთად ღროებითმა ნამატებმა ინვესტიციურ ან სხვა ბაზარზე შეიძლება გამოიწვიოს საქონლის მუდმივი დეფიციტი.

საერთოდ, სახელმწიფო შემოსავლების ნამატებს შეიძლება პქონდეთ სერიოზული ეკონომიკური შედეგები. ეს სახსრები ეკონომიკური ბრუნვიდან ამოიღება. უფრო რაციონალური იქნებოდა, რომ ამ სახსრებს ემუშავათ საინვესტიციო კრედიტის გადიდებისათვის. მაგრამ, სახელმწიფო ბიუჯეტის ნამატის ეს ხასიათი და თავისებურებები მხოლოდ უკანასკნელ ხანებში გახდა ეკონომისტების დაინტერესების საგანი.

საბიუჯეტო თანასწორობის კლასიკური დოქტრინა ეჯახება აიძნელების ორი სახეს: ჯერ ერთი, ფინანსების სფეროს თანამედროვე სპეციალისტები მას აკრიტიკებენ თეორიულ ასპექტში, ხოლო მეორეც, იგი აწყდება პრაქტიკულ წინაღობებს, რომელიც არსებობს თანამედროვე ეკონომიკურ სინამდვილეში კლასიკური თეორიის რეალიზაციის გზაზე. კლასიკური თეორია ექვემდებარება ორმხრივ კრიტიკას: ერთი მხრივ, იმიტომ რომ იგი აღიღებს საბიუჯეტო დეფიციტის საფრთხეს, ხოლო, მეორე მხრივ – საბიუჯეტო თანასწორობის უპირატესობას.

ასე მაგალითად, ბიუჯეტის დეფიციტის დაფინანსებას სახელმწიფო სესხების გამოშვების გზით, არ მივეყვართ აუცილებლად დიდი საფინანსო გვირგვინის წარმოშობასთან, თუკი ამ დეფიციტის უკან არის სახსრები, რომლებიც აიღო სახელმწიფომ კერძო პირებისაგან და წარმოებაში მათ მიერ იყო ინვესტირებული, ამისა შედეგად ეროვნული შემოსავლის მიღებულმა ნამარდმა შეიძლება გამოიწვიოს სახელმწიფო ვალის შესაბამისი ზრდა. რეალური გვირგვინი და სახელმწიფო ვალის ხვედრითი წილი ამ დროს არ ძლიერდება, პირიქით, სახელმწიფოს ურჩევნია, მოემსახუროს ძველ სესხებს, რადგანაც ამ დროს საბოლოო ჯამში იღებს საგადასახადო შემოსავლების ზრდას, რომელიც თავის მხრივ, წარმოებისა და საწარმოების შემოსავლების ზრდის შედეგია.

ასევე შეიძლება ვივარაუდოთ, რომ სახელმწიფო ბიუჯეტის დაფინანსებას ფულის ახალი ემისიის საშუალებით, ყოველთვის არ მივეყვართ ინფლაციური პროცესების აუცილებელ ზრდასთან. თუკი სახელმწიფოს მიერ ახალი ემისიების გზით მიღებული ფულადი სახსრები, გამოიყენება მათ მიერ საწარმოო ინვესტიციების დაფინანსებისათვის, რის შედეგადაც შეიძლება სამომხმარებლო რესურსების ზრდა, მაშინ, მისი ზრდა კომპენსაციას უკეთებს

ჟულადი მასის ზრდას და საერთო ჯამში, ფასების მომატება შეიძლება არც მოხდეს.

სახელმწიფო ბიუჯეტის დაბალანსების უპირატესობა ასევე რამდენიმეჯერ დიდდება. თანასწორობის კლასიკური თეორიის მომხრეების მიერ საბიუჯეტო თანასწორობის რაღაც იდეალიზაცია წარმოიშობა სახელმწიფო ბიუჯეტის პრობლემებისა და ეკონომიკური დინამიკის სხვა პრობლემებისაგან იზოლირებულად, ისინი განიხილავენ ეკონომიკური ზრდისა და სახელმწიფო ბიუჯეტის ურთიერთკავშირს მხოლოდ ერთმხრივად, ე.ი. მათ შეისწავლეს მხოლოდ ბიუჯეტის დეფიციტის ნეგატიური ზეგავლენა ეკონომიკაზე. მაგრამ რეალობა საკმაოდ მდიდარია და მრავალფეროვანია, ამ შეკუმშულ თეორიულ სქემაზე. პრაქტიკულად, სახელმწიფო ბიუჯეტი უფრო რთულად არის დაკავშირებული ეკონომიკურ ზრდასთან, ამასთანავე ეს კავშირი ურთიერთგანპირობებულია.

შეგვიძლია მოვიყვანოთ იმ ქვეყნის მაგალითი, რომლის სახელმწიფო ბიუჯეტი თანაფარდობაში იმყოფება, მაგრამ მისი სავაჭრო სალდო უარყოფითია, ე.ი. საიმპორტო ოპერაციები აჭარბებს ექსპორტს. ამ შემთხვევაში წარმომობილი ეკონომიკური უთანასწორობა უფრო სახიფათოდ გვევლინება, ვიდრე ბიუჯეტის უთანასწორობა. ამ შემთხვევაში სახელმწიფოს როლი უნდა მდგომარეობდეს ხარჯების გადიდებაში, რათა დაეცხმართ ექსპორტიორებს, მიეცეთ მათ საექსპორტო ღოტაციები (რომლებმაც გაუღენა უნდა მოახდინოს ექსპორტად გაყიდული პროდუქციის ღირებულებაზე), ეროვნული წარმოების განვითარებისათვის, რათა შედეგად მივიღოთ იმპორტის შემცირება. ამ შემთხვევაში, სახელმწიფო შეიძლება შეგნებულად წავიდეს სახელმწიფო ბიუჯეტის დეფიციტის გადიდებაზე, რათა დარეგულირდეს სავაჭრო სავაჭრო ბალანსის პრობლემები.

ბიუჯეტის კლასიკური დოქტრინის თეორიული სისუსტე სხვა არაფერია, თუ არა ეკონომიკური ლიბერალიზმის პრიმიტიული თეორიის სისუსტე. მნიშვნელობა, რომელსაც ვაძლევთ საბიუჯეტო თანასწორობის იდეას, ეყრდნობა ეკონომიკურ პროცესებში სახელმწიფოს ჩაურევლობის იდეას, რადგანაც თითქოსამ ჩარევას არ შეუძლია ქვეყნის ეკონომიკის განვითარებისათვის რაიმე სარგებლობის მოგანა.

დასავლეთის ქვეყნების უმრავლესობა ძლიერი კრიზისის პე-

რიოდში, განსაკუთრებით ბოლო წლებში, პრაქტიკაში ფართოდ იყენებდა მთელ რიგ მეთოდებს ეკონომიკურ პროცესებზე ზეგავლენისათვის, მხარს უჭერდნენ მოსახლეობის შემოსავლების ბალანსს, არეგულირებდნენ უმუშევრობის პროცენტს და ა.შ.

სახელმწიფო რეგულირების რეალიზაცია ხდება მიმდინარე მოთხოვნის სიდიდის მიმართულებაზე ზემოქმედებით. ამასთანავე ზემოქმედების ერთ-ერთ ძირითად ინსტრუმენტად გვევლინება სახელმწიფო ბიუჯეტი. იმისათვის, რომ გავადიდოთ მიმდინარე მოთხოვნის სიდიდე, აუცილებელია გავზარდოთ სახელმწიფო ხარჯები, დროებით დავივიწყოთ რა სახელმწიფო ბიუჯეტის თანასწორობა. ამრიგად, სახელმწიფოს მხრიდან საბიუჯეტო თანასწორობა მსხვერპლად ეწირება ეკონომიკურ თანასწორობას. სახელმწიფოს მმართველობით აპარატს გარკვეული მდვარამდე შეუძლია სახელმწიფოს შემოსავლებითა და ხარჯებით მანიპულირება, რათა ამით ხელი შეუწყოს ერთობლივი საზოგადოებრივი მოთხოვნის გაზრდას ან შემცირებას, ეკონომიკური კონიუნქტურის მდგომარეობის მიხედვით ეკონომიკური პროპორციების რეგულირება ხდება სახელმწიფოს მიერ საკრედიტო-ფულადი მექანიზმების რეგულირებით.)

მაგრამ, საბიუჯეტო უთანასწორობის იდეა გვევლინება სახელმწიფო თეორიის საკმაოდ სუსტ რგოლად. იგი დაუძნებელია ფუნქციური ფინანსების პრინციპის გამოყენებაზე, რაც ნიშნავს სახელმწიფო ხარჯებისა და საგადასახადო დაბეგვრის სისტემის დაქვემდებარებას ერთობლივი საზოგადოებრივი მოთხოვნის დარეგულირების აუცილებლობასთან. განვითარებულ ქვეყნებში ფუნქციური ფინანსების პრინციპის გამოყენებამ, საბიუჯეტო პოლიტიკის რეგულირების ფარგლებში გამოავლინა ამ პრინციპის გამოყენების განსაზღვრული საზღვრები. სახელმწიფო ღოქტრინის სახით, არსებობს სახელმწიფო ხარჯების მღვრულად დასაშვები და საბიუჯეტო წონასწორობის დარღვევის სიდიდეები. რომელიმე მღვრული პარამეტრის გადიდების შედეგად ხდება ინფლაციური პროცესების ზრდა, ეროვნული ვალუტის გაუფასურება, მოსახლეობის ცხოვრების ღონის მკვეთრი დაცემა, ინვესტიციური აქტივობის დაწევა.

ამრიგად, თანამედროვე ეკონომისტები მივიჩნიენ იმ დასკვნამდე, რომ გარკვეულ საზღვრებში აუცილებელია სახელმწიფო ბიუ-

ჯეგის დეფიციტის სიდიდის მხარდაჭერა, რომლის გადამეტებამ შეიძლება გამოიწვიოს ხარჯების მკვეთრი ზრდა შემოსავალზე და საშინაო ვალის დაგროვება, ინფლაციური სპირალის გაშლა. მიუხედავად ამისა, საბიუჯეტო რეგულირების იდეა ცვალებად ეკონომიკურ კონიუნქტურასთან, თანამედროვე პირობებშიც აქტუალურად რჩება. მასში შედის ერთობლივი სამოგადოებრივი მოთხოვნის ზრდის ოპტიმალური სამღერების ხელშეწყობის ცდები.

ბიუჯეტის დეფიციტის პრობლემების განხილვის დროს აუცილებელია მუდმივად გვახსოვდეს განსხვავება, რომელიც ერთმანეთის ამორებს ფინანსების თანამედროვე და კლასიკურ თეორიას. პირველი – ფინანსურ პრობლემებს განიხილავს იზოლირებულად, ხოლო მეორე – ამ პრობლემებს მიაკუთვნებს სხვა ეკონომიკურ პრობლემებს. იმის მაგივრად, რომ კონცენტირება გვეუკეთოდ ბიუჯეტის შემოსავლებისა და ხარჯების შესაბამისობის საანგარიშო (ბუღალტრულ) პრობლემებს, თანამედროვე ეკონომისკები, ძირითადად დაკავებულნი არიან საერთო ეკონომიკური და სოციალური წონასწორობის პრობლემებით. ფინანსური წონასწორობა, თანამედროვე კონცეფციის თანახმად, გვევლინება ეკონომიკური წონასწორობის ერთ-ერთ ელემენტად. ორივე ეს გაგება ერთმანეთს აესებს, მაგრამ ამ სქემაში შეიძლება ენახოთ გარკვეული წინააღმდეგობა: ღრობებითი ფინანსური არაწონასწორობა შეიძლება მოგვევლინოს ეკონომიკური წონასწორობის მიღწევის ერთ-ერთ ხერხად. ეს ხერხი საუბუძლად უდევს სისტემატური დეფიციტის თეორიას.

გადასახადების შემცირება ხელს უწყობს ერთდროულად მოხმარებისა და მეწარმეთა აქტივობის გადიდებას; სახელმწიფო დოტაციის გადიდება ზრდის სამომხმარებლო საქონელზე იმ პირთა მოთხოვნას, რომელთაც აქვთ საკმაოდ დაბალი შემოსავალი; სხვადასხვა სახელმწიფო სესხებზე ხელმოწერების გამოყენება ხელს უწყობს ფულადი სახსრების ორიენატაციას საწარმოს ინვესტირების მიზნებზე. რა თქმა უნდა, ერთობლივი სამოგადოებრივი მოთხოვნის აქტივიზაციას და ინვესტიციური პროცესის სტიმულირების ყველა ამ ხერხს მიეყავართ სახელმწიფო ბიუჯეტის დეფიციტამდე, მაგრამ, სწორედ ეს დეფიციტი ხელს უწყობს წარმოების განვითარებას და უმუშევრობის ღონის პროგრესულ დაწევას. საბიუჯეტო დეფიციტი ამრიგად ათანაბრებს ეკონომიკურ დისპრო-

პორციებს, რომელიც გამოისახება ეკონომიკური აქტივობის შემცირებასა და უმუშევრობის პროცენტის გაზრდაში. დადგენილი ეკონომიკური წონასწორობა ხელს უწყობს ფინანსური წონასწორობის შემდგომ აღდგენას. ეს ხდება შემდეგნაირად: მოხმარების ზრდასა და ინვესტირებას მიეყავართ წარმოების ზრდამდე და შედეგად, ეროვნული შემოსავლის ზრდამდე. რაც თავის მხრივ ხელს უწყობს საგადასახადო შემოსავლების ზრდას ბიუჯეტში. უმუშევრობის შემცირებას მიეყავართ სახელმწიფო დოგაციებისა და მოსახლეობის სუბსიდირების შემცირებამდე. თავის მხრივ, თუ მოხმარებას არ შეუძლია მთლიანად მოიყვას გაზრდილი შემოსავლების მოცულობა, მაშინ ეკონომიკური აქტივობის განვითარება ხელს უწყობს გარკვეული ფულადი სახსრების მიმართულებას ინვესტირების საჭიროებისათვის. კერძო ინვესტიციები ამ სიტუაციაში ცდილობენ გაუსწრონ და შეცვალონ სახელმწიფო ინვესტიციები, რომლებმაც ისინი შეცვალეს ეკონომიკის სტაგნაციის პერიოდში, რის შედეგადაც წარმოიშობა სახელმწიფო შემოსავლების ზრდა. ამ დროს, ხარჯები მცირდება: საბიუჯეტო დეფიციტი მცირდება შესაბამისი ეკონომიკური ღონისძიების შედეგად.

მიუხედავად ამისა, თანასწორობის მდგომარეობასთან ასეთი უკონფლიქტო შემობრუნება შესაძლებელია მხოლოდ თეორიაში და არა პრაქტიკაში. ბუსტად ასე რომ მოხდეს, აუცილებელია სახელმწიფოს მზარდი მსყიდველობითი უნარი იყოს არა იმდენად დიდი, რომ მივალწიოთ იმ მაქსიმალურ დონეს, რომელსაც შეუძლია მიაღწიოს ეროვნულმა წარმოებამ მოსახლეობის სრული დაგვირთვის დროს. მეორე მხრივ, აუცილებელია, რომ საბიუჯეტო დეფიციტი მცირდებოდეს, როგორც კი მიიღწევა მთლიანი დასაქმების დონე. წინააღმდეგ შემთხვევაში სამომხმარებლო კეთილდღეობის მიღწევა ხდება არაეფექტური. იმიტომ, რომ მთლიანი დასაქმების დონე უკვე მიღწეულია. ამრიგად, სისტემატური საბიუჯეტო დეფიციტის პოლიტიკა უნდა გარდებოდეს საკმაოდ ვიწრო ფარგლებში.

სახელმწიფო ბიუჯეტის სისტემატური დეფიციტის ღოქტრინა არ გვევლინება მითუმეტეს ბუსტ და ბოლო ინსტანციად. მას არ შეუძლია შეცვალოს ბიუჯეტური თანასწორობისკენ სწრაფვის იდეა. ფინანსების თანამედროვე თეორიის ფარგლებში საბიუჯეტო თანასწორობა წესად რჩება, მაგრამ ეს წესი არ არის შეუცვლელი და უპირატესი: ამ წესის ფარგლებში არსებობს გამონაკ-

ლისების განსაზღვრული რაოდენობა. შექმნილი მდგომარეობის მიხედვით. სისტემატური (ქრონიკული) დეფიციტის ცნება გვეულისება ამ წესიდან ერთ-ერთ ძირითად გამოწვევად.

სისტემატური დეფიციტის ამოცანად გვეულისება ეკონომიკის გამოყოფა სტატისტიკის მდგომარეობიდან: ეს ამოცანა შეიძლება შევადაროთ თავდაპირველი იმპულსის აუცილებლობას. როგორც კი ეკონომიკა განიცდის აღმავლობის პერიოდს, სახელმწიფო ინვესტიციების მნიშვნელობა ქვეყნის ეკონომიკაში პროგრესულად უნდა მცირდებოდეს, ბიუჯეტური თანასწორობა კელავ განაგრძობს აღდგენის ტენდენციას.)

ამრიგად, უმუშევრობა არის ის ინდიკატორი, რომელიც მიგვანიშნებს საბიუჯეტო დეფიციტის დასაწყისსა და დაბოლოებაზე. როდესაც უმუშევრობის დონე იწყებს ბუნებრივი მინიმუმის გადაჭარბებას, აუცილებელია ავამოქმედოთ შემოთ ხსენებული მექანიზმი, რაც მიგვიყვანს ბიუჯეტის დეფიციტის ბრძამდე, ამავე დროს არ უნდა გვეშინოდეს წარმოქმნილი ბიუჯეტური უწონასწორობისა იმ შემთხვევაში, როცა ხდება ბუნებრივ მინიმუმთან უკურეგრესია, დგება ბიუჯეტურ თანასწორობასთან დაბრუნების აუცილებლობა. პრაქტიკაში ამ მექანიზმის გამოყენება ღიდ სიფრთხილეს მოითხოვს. მაგალითად, არ არის საჭირო მივიღეთ უმუშევრობის ღიდ პროცენტამდე, რომელიც, თავის მხრივ, მოითხოვს ფართო საკომპენსაციო მექანიზმის ამუშავებას. საქმიანი აქტივობის დაქვეითების პროცესი, გარიგებების მოცულობა გვაძლევს საწარმოო მოცულობის შესაბამისი შემცირებისა და არასრული დასაქმების დასაწყისის პირველ ნიშანს. ეკონომიკური პროცესის პირველი ნიშნის გამოვლენისთანავე აუცილებელია გამოვიყენოთ სახელმწიფო რეგულირების მეთოდი, რომელიც რეკომენდებულია ქრონიკული დეფიციტის თეორიის მიერ: ფულის ემისიის გაღიდება, ინვესტიციების სტიმულირება.

ამასთან, აუცილებელია აღვნიშნოთ ქრონიკული დეფიციტის დროში შეზღუდული ხასიათი და იმისი აუცილებლობა, რომ განსაზღვრული პერიოდის შემდეგ მოხდეს დაბრუნება საბიუჯეტო თანასწორობასთან, როგორც კი ეკონომიკა დაადგება დაბალანსების გზას. საბიუჯეტო თანასწორობასთან დაბრუნება მაშინ ავგომატურად ხდება. >

განვიხილოთ სისტემატური დეფიციტის დოქტრინაში ყველაზე

სუსტი ადგილი. ზემოთ აღნიშნული, საბიუჯეტო თანასწორობის ავტომატურად დაბრუნების სისტემის მექანიზმი, შეიძლება ფუნქციონირებდეს, მაგრამ მისი ნორმალური ფუნქციონირება ნიშნავს, რომ დამუშეული ღეფიციტი ძალიან დიდი არ არის და სახელმწიფო ხარჯების გადიდება და ფულის მზარდი ემისია შესაბამისობაშია მოყვანილია საწარმოს მიერ გამოყენებული ფაქტორების სიდიდესთან. თუ კი სახელმწიფო ხარჯები და ფულის ემისია აუცილებელ პარამეტრებს აჭარბებს, მაშინ იწყება დესტრუქციული ინფლაციის პროცესი. ასევე აუცილებლად გვესახება ის ფაქტი, რომ ფულის მსყიდველობითი უნარი არ აჭარბებდეს წარმოების შესაძლებლობებს, რომლებიც უბრუნდება სრული დასაქმების დონეს.

რა თქმა უნდა, სახელმწიფო ინვესტიციების გადიდება ხელს უწყობს ეროვნული წარმოების სიმძლავრეების გადიდებას, მაგრამ წარმოების მოცულობას არ შეუძლია უსასრულოდ გადიდეს; უფრო მეტიც, მათი გაფართოების გეგმებს არ შეუძლია გადალახოს გარკვეული საზღვრები, თუკი მხედველობაში მივიღებთ ქვეყნის ეკონომიკურ რესურსებს.

ამრიგად, ქრონიკული ღეფიციტი – ეს არის განსაზღვრული შემლუღვის მქონე ღეფიციტი. ის არ შეიძლება აჭარბებდეს რაღაც საზღვრებს. თეორიულად, ეს საზღვრები განისაზღვრება გამოუყენებელი შრომითი რესურსებით, გამოუყენებელი საწარმოო სიმძლავრეებით და კაპიტალით.

მაგრამ, წარმოიქმნება პრაქტიკული ხასიათის სიძნელეები იმ საბიუჯეტო სახსრების კონკრეტული სიდიდის განსაზღვრისას, რომელიც აუცილებელია მიემართოთ ინვესტირებისა და დამატებითი მსყიდველობითი უნარის შექმნისათვის. აუცილებელია საბიუჯეტო ხარჯების ზრდის ასეთი პოლიტიკის განხორციელება სიფრთხილით ხდებოდეს. მაგრამ, ქრონიკული ღეფიციტის გამოყენების პრაქტიკას თვითონ შეუძლია ყველაფერი თავის ადგილას განათავსოს, გაურკვევლობის ზრდის გენდენცია შემცირდება, წარმოიქმნება ასეთი პოლიტიკის გატარების მეთოდის გამოცდილება. უნდა აღვნიშნოთ, რომ პრაქტიკაში ქრონიკული ღეფიციტის გამოყენება თხოულობს ბიუჯეტის შემოსავლების და ხარჯების ძალიან ზუსტ დაყოფას ცალკეული სტადიების მიხედვით. ამ პროცესის საკონტროლოდ, სახელმწიფომ უნდა შექმნას საბანკო სისტემისა და საკრედიტო-ფულადი სისტემის კონტროლის აპარატი.

1.4. ბიუჯეტის მოკლევადიანი ხასიათის განმაპირობებელი ფაქტორები

ბიუჯეტის მოკლევადიანი ხასიათი გამომდინარეობს ფინანსების კლასიკური მდგომარეობიდან. წლიური ბიუჯეტის ცნება დაკავშირებულია მმართველი ორგანოების მოთხოვნასთან საბიუჯეტო ხარჯების წლიური პროგნოზის გამო, იმიტომ, რომ მიიღონ გადაწყვეტილებები მომავალი წლისათვის გადასახადების ამოღების შესახებ.

პირველად დიდ ბრიტანეთში – XVII საუკუნის ბოლოს – დადგინდა ბიუჯეტის წლიური ხასიათი, შემდეგ წლიური ბიუჯეტის შედგენის პრაქტიკა გავრცელდა სხვა ქვეყნებშიც. წლიური ბიუჯეტის შედგენის აუცილებლობა დაადასტურა მსხვილი, კერძო ფირმების წლიური ბიუჯეტის სინქრონული განვითარების პრაქტიკამ.

მაგრამ, სახელმწიფო ფინანსთა და ეკონომიკური საქმიანობის განვითარებას შორის უფრო და უფრო გაძლიერებულმა კავშირმა მიგვიყვანა წლიური ბიუჯეტის პრინციპის ზოგიერთ საკამათო საკითხამდე. ეკონომიკური პროცესების ბუნებრივი რიგში ყოველთვის არ ემთხვევა კალენდარულს; ზრდისა და დეპრესიის პერიოდის ცვლა ხდება რამდენიმე წლის პერიოდულობით და ეს აყენებს მრავალწლიანი ბიუჯეტის შედგენის საკითხს, რომელიც შეესაბამება ეკონომიკის განვითარების ციკლურ ხასიათს.

მეორე მხრივ, მრავალწლიანი ბიუჯეტის სასარგებლოდ ლაპარაკობს სახელმწიფოს მონაწილეობის აუცილებლობა სოციალურ და ეკონომიკურ პროცესებში, რაც თავის მხრივ ნიშნავს ინვესტიციების მრავალწლიანი პროგრამის განხორციელებას. წლიური ბიუჯეტის პრინციპის ზუსტი დაცვა შეუძლებელს ხდის ასეთი მრავალწლიანი პროგრამების განხორციელებას წლიური ბიუჯეტის ფარგლებში. ამიტომ, მრავალწლიანი საბიუჯეტო პროგრამების შესრულება მოითხოვს მოკლევადიანი ბიუჯეტის პრინციპის განსაზღვრულ შეთავსებას რეალურ ეკონომიკურ პროცესებთან.

სახელმწიფო ფინანსების თეორიის კლასიკოსებისათვის წლიური ბიუჯეტის პრინციპი იყო შეუცვლელი, მაგრამ ისინიც კი აწყდებოდნენ პრაქტიკული ხასიათის სიძნელეებს, როცა საჭირო იყო ცხოვრებაში მისი დანერგვა.

არსებობს წლიური ბიუჯეტის შედგენის აუცილებლობის რამ-

დენიშე ინტერპრეტაცია, რათა გავიგოთ წლიური ბიუჯეტის პრაქტიკული მნიშვნელობა, საჭიროა მისი აუცილებლობის დასაბუთება განვიხილოთ პოლიტიკური და საფინანსო პოზიციების ჭრილში.

წლიური ბიუჯეტის პოლიტიკური პრინციპის დასაბუთება აუცილებლად გვეჩვენება. ძირითადად, სახელმწიფო ფინანსების მდგომარეობაზე მუდმივი კონტროლის უზრუნველსაყოფად, ქვეყნის საკანონმდებლო ორგანოების მიერ წლიური ბიუჯეტის იდეა წარმოიშვა პარლამენტის საკანონმდებლო და საკონტროლო ფუნქციების უფლებამოსილების განვითარებასთან ერთად.

სახელმწიფოს მართვა გულისხმობს რაღაც დანახარჯებს, ხოლო ხარჯები გულისხმობს შესაბამისი სახსრების წყაროების არსებობას. საბიუჯეტო სახსრების ერთ-ერთ მნიშვნელოვან და ძირითად წყაროდ გვევლინება გადასახადები. რაც უფრო მოკლეა კანონის მოქმედების ვადა, რომელიც ადგენს ამა თუ იმ გადასახადს, რაც უფრო ნაკლებია დროის შუალედი, რომლის დამთავრებისას გადასახადების შესახებ გადაწყვეტილება უნდა განახლდეს, მით უფრო მეტია საკანონმდებლო ორგანოების რეალური ეკონომიკური მართვა.

წლიური ბიუჯეტის ხარჯების ანალიზი გვაძლევს ამა თუ იმ გადასახადის შემოღების აუცილებლობის დასაბუთებას: ლაპარაკია სახელმწიფო მომხმარებლების უზრუნველყოფაზე. შემდეგ, სახელმწიფო წლიური ბიუჯეტის გამოკვლევა საშუალებას გვაძლევს, განვახორციელოთ ძირითადი კონტროლი სახელმწიფოს საქმიანობის ყველა სახეზე, რადგანაც ნებისმიერი სახელმწიფო საქმიანობა გამოიხატება ამა თუ იმ ხარჯის სახით. ამგვარად, ქვეყნის საკანონმდებლო ორგანო წლიური ბიუჯეტის ფორმით იღებს რეალურ და ძირითად საშუალებებს მთავრობის საქმიანობაზე დასაკვირვებლად და მისთვის გარკვეული საზღვრის დადგენისათვის.

საკანონმდებლო ორგანოების მიერ წლიური ბიუჯეტის მიუღებლობის შემთხვევაში მთავრობას უწინდება ფართომასშტაბიანი ფინანსური მაქინაციების განხორციელების შესაძლებლობა, მათ შეუძლია იგნორირება გაუკეთონ ბიუჯეტის რეალურ მდგომარეობას, რასაც, საბოლოოდ მიეყვართ ქვეყნის ფინანსური სისტემის დამლამდე.

ქვეყნის შემოსავლებისა და ხარჯების ყოველწლიური მედგენის აუცილებლობა და მათი შესაბამისობაში მოყვანა, ხელს უწყობს

სახელმწიფო დონეზე ფინანსური დარღვევების გამოვლენასა და აღკვეთას. დღეს შეუძლებელია წარმოვიდგინოთ ან მსხვილი საწარმო, ან სახელმწიფო, რომელსაც არა აქვს წლიური ბიუჯეტი.

წლიურ ბიუჯეტს აქვს ორმაგი ხასიათი, რაც ვლინდება მისი საკანონმდებლო ორგანოში მიღებით და ქვეყნის მთავრობის შესრულებით.

ბიუჯეტის წლიური ხასიათი უპირველესად ნიშნავს, რომ ბიუჯეტი ყოველწლიურად უნდა მტკიცდებოდეს ქვეყნის საკანონმდებლო ორგანოების მიერ. საპარლამენტო დამტკიცების გარეშე, მთავრობამ არ უნდა გაწიოს არანაირი ხარჯები და არ აკრიფოს გადასახადები გარკვეული პერიოდის მანძილზე.

უმეტეს ქვეყნებში საბიუჯეტო წელი ემთხვევა კალენდარულ წელს, ე.ი მოიცავს პერიოდს 1 იანვრიდან 31 დეკემბრამდე, მაგრამ ზოგიერთ ქვეყანაში არ არსებობს ასეთი დამთხვევა. მაგალითად, აშშ საბიუჯეტო წელი იწყება 1 ივნისიდან, დიდ ბრიტანეთში – 1 აპრილიდან. ბიუჯეტის მიღების მომენტამდე მთავრობას თეორიულად არა აქვს უფლება, გაიღოს ხარჯები და აკრიფოს გადასახადები.

ბიუჯეტის წლიური ხასიათი ნიშნავს ქვეყნის მთავრობის მხრიდან საკანონმდებლო ორგანოების მიერ დამტკიცებული წლიური ბიუჯეტის პარამეტრების შესრულებას: ყოველი შემოსავალი და ხარჯი, რომელიც განხორციელდა მოცემულ წელს, ბიუჯეტში უნდა იქნეს ასახული. მაგრამ საესეებით შესაძლებელია წლიური ბიუჯეტით დადგენილი ზოგიერთი შემოსავლის ან ხარჯის გადაშვება. მოვიყვანოთ შემთხვევა სახელმწიფო შეკვეთების შესახებ. სამუშაოები სახელმწიფო დაკვეთაზე შესრულდა მაგალითად, 1990 წელს, ხოლო გადახდილი იქნა 1991 წელს. როგორ უნდა იყოს ასახული ხარჯები ამ სტაგიით: 1990 წელსა თუ 1991 წელს? ამ შემთხვევაში, არსებობს ორი თვალსაზრისი. პირველი წარმოადგენს შესრულების სისტემის ინტერესს, მეორე – მართვის სისტემის ინტერესს. შესრულების სისტემაში ჭარბობს ადმინისტრაციული მიდგომა და აქცენტი კეთდება იურიდიულ საწყისზე: ერთი წლის ფარგლებში ერთიანდება შემოსავალი და ხარჯები, რომლებსაც უკვე ადგილი აქვს დროის მოცემულ პერიოდში, მათი საფასურის რეალური გადახდის მომენტის მიუხედავად. ამასთან, ლაპარაკია წლის მთლიან შემოსავალზე და ხარჯებზე როგორადაც

უნდა მოხდეს მათი გადახდა. მართვის მიღგომის მიხედვით, ბიუჯეტის შემოსაულები და ხარჯები გაერთიანებულია მათი რეალური აკრეფის პრინციპით, მათი შესრულების იურიდიულ ვადაზე დამოუკიდებლად. ზემოთ მოყვანილი მაგალითით, სამუშაოები, რომლებიც შესრულებულ იყო სახელმწიფოს 1990 წლის შეკვეთით, შეტანილი იქნება 1991 წლის ბიუჯეტში.

გამონაკლის შემთხვევაში, არასასურველი ეკონომიკური კონიუნქტურის დროს, სოციალური კატაკლიზმების პერიოდში, ანდა ომების შემთხვევაში, როცა შეუძლებელია გავითვალისწინოთ ხარჯებისა და შემოსაულების მთელი წლიური კომპლექსი, შეუძლებელია შევადგინოთ წლიური ბიუჯეტი, მაშინ სავესებით შესაძლებელია ნახევარწლიური ბიუჯეტის ან კვარტალური ბიუჯეტის შედგენა. მაგრამ ეს (ეგრეთ წოდებული საგანგებო ბიუჯეტის შედგენა) არ ცელის ბიუჯეტის წლიურ ხასიათს მთლიანად. ასეთი პრაქტიკა არსებობს სხვადასხვა ქვეყანაში, რომელიც იმყოფება განვითარების სხვადასხვა სტადიებზე.

მაგრამ „ნორმალურ“ პირობებშიც წლიური ბიუჯეტის ზუსტი და თანამიმდევრობითი მიღების პრინციპი აწყდება სიძნელეების ორ სახეს: პირველი – პოლიტიკური ხასიათის სიძნელეებს, ლაპარაკია იმაზე, რომ ყოველთვის არ ხდება საკანონმდებლო ხელისუფლების მიერ ბიუჯეტის დადებითად შეფასება საჭირო დროში და ეს აიძულებს მთავრობას, მიმართოს დროებით (წინასწარ) კრედიტებს. მეორეც, ანგარიში უნდა გაეუწიოთ ფინანსური ხასიათის სიძნელეებს, რომლებიც გამოწვეულია აუცილებელი სახელმწიფო ხარჯების ზუსტი განსაზღვრის სიძნელით ერთი წლით ადრე, რაც, თავის მხრივ, ხშირად აიძულებს მიმართონ დამატებით კრედიტებს.

ბიუჯეტის წლიური ხასიათის სიხისგის დროს, იმ შემთხვევაში, თუკი არ მოხდა ბიუჯეტის დამტკიცება ფინანსური წლის პირველი დღისათვის, მაშინ სახელმწიფო ორგანოების ყველა საქმიანობა უნდა იყოს შეჩერებული. მაგრამ, პრაქტიკაში სახელმწიფოს საქმიანობა ვერ შეჩერდება, თუმცა, ძალიან ხშირად პარლამენტი ვერ ასწრებს ბიუჯეტის განხილვას აუცილებელ დრომდე. ხშირად მოცემული პროცედურა ჭიანურდება რამდენიმე კვირის მანძილზე, ხოლო ზოგჯერ თვეობითაც. მიუხედავად ამისა, მთავრობის საქმიანობა არ ჩერდება. მოცემული საკითხის შესაძლო გა-

დაწყვეტა შეიძლება დავიყვანოთ შემდეგ ვარიანტებამდე: დროებითი კრედიტის გამოყოფა; ბიუჯეტის ვადის გაგრძელება; ნახევარწლიური (კვარტალური) ბიუჯეტის მიღება.

ამ შემთხვევაში, დროებითი კრედიტები წარმოგვიდგება, როგორც ბიუჯეტის წინასწარი დაფინანსება, დამტკიცებული საკანონმდებლო ხელისუფლების მიერ. ბიუჯეტის დამტკიცების მერე, ეს კრედიტები ჩაერთვება საკუთრივ (წლიურ) ბიუჯეტში. ასეთი მიდგომის მაგალითად შეიძლება გამოვლენოთ მოქმედებული ფრანგული საბიუჯეტო სისტემა „ბიუჯეტის თორმეტი დრო“, რომლის დროსაც პარლამენტი ყოველთვიურად ამტკიცებს ბიუჯეტის რაღაც ნაწილს, ნამდვილი (წლიური) ბიუჯეტის წარდგენის მოლოდინში ზოგჯერ მიმდინარეობს კენჭისყრა ორი ან მეტი თვის ბიუჯეტზე.

არსებული ბიუჯეტის გაგრძელება საშუალებას აძლევს საკანონმდებლო ხელისუფლებას, უფლების მიცემის გარეშე დასჯერდეს საბიუჯეტო კრედიტებით მომავალი წლის გაგრძელებას, ამგვარი სისტემა სახიფათოა პოლიტიკური თვალსაზრისით. პარლამენტის მიერ ბიუჯეტის შესახებ კენჭისყრა გვევლინება კანონმდებლის მიერ აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე ზემოქმედების ეფექტურ საშუალებად: პარლამენტში ბიუჯეტის პროექტის განხილვა ხშირად მთავრობისათვის სერიოზულ გამოცდას წარმოადგენს. მომავალი ბიუჯეტის მოქმედების ვადის გაგრძელება ამცირებს პარლამენტის უფლებას, რის შედეგადაც მთავრობას შესაძლებლობა აქვს მიიღოს სერიოზული გადაწყვეტილებები საკანონმდებლო ორგანოების გვერდის ავლით.

დასავლეთის ქვეყნები მიმდინარე ბიუჯეტის გაგრძელების სისტემას მიმართავენ მხოლოდ გამონაკლის შემთხვევებში, ეპიზოდურად, ამ დროს მხედველობაში აქვთ უპირველესად ამ სისტემის უარყოფითი პოლიტიკური და ეკონომიკური შედეგები.

ორწლიანი ბიუჯეტის პრინციპი პირველად გამოიყენეს საფრანგეთში – 1934 წ. პარლამენტმა მიიღო ორი წლის ბიუჯეტი. ასეთ პრინციპს აქვს შემდეგი ნაკლი: ფინანსური თვალსაზრისით პრაქტიკულად შეუძლებელია ერთად გავაკეთოთ ორი წლის საბიუჯეტო სიტუაციის ზუსტი პროგნოზი. პოლიტიკური თვალსაზრისითაც, მოცემულ პრინციპს მაინც მიყვარათ საკანონმდებლო ხელისუფლების შესუსტებამდე. შემდგომ წლებში საფრანგეთში

დამკვიდრდა ბიუჯეტის დამტკიცების სხვაგვარი პროცედურა. თუკი ბიუჯეტის მიღება გვიანდებოდა პარლამენტის მიზეზით (მაგალითად, თუ პარლამენტმა ვერ მიიღო ბიუჯეტი 70 დღის განმავლობაში), მაშინ მთავრობას შესაბამისი გადაწყვეტილების გზით შეეძლო დაეკანონებინა თავისი წარდგენილი ბიუჯეტი. ამ შემთხვევაში, მთავრობას ჰქონდა უფლება, მიეღო სრული და საბოლოო წლიური ბიუჯეტი, ნაწილობრივი, დროებითი ბიუჯეტის ნაცვლად. თავისთავად ცხადია, თუკი ბიუჯეტი არ იყო მიღებული კონსტიტუციით განსაზღვრული დროის განმავლობაში პარლამენტის მიზეზით, მაშინ მთავრობას უფლება ჰქონდა მიეღო ახალი წლის მთლიანი ბიუჯეტი. მაგრამ, თუ პარლამენტმა ორივე პალატის სხდომაზე არ მიიღო ბიუჯეტის სამთავრობო პროექტი, მაშინ მთავრობას უკვე აღარ ჰქონდა უფლება, მიეღო თავისი ბიუჯეტი სათანადო სამთავრობო კანონის მიღებით. თუ წლიური ბიუჯეტის მიღების დაგვიანების მიზეზი იყო მთავრობა (მაგალითად, ბიუჯეტის პროექტი არ იყო დროულად წარდგენილი მთავრობის მიერ საპარლამენტო სესიის დაწყების წინ), მაშინ მთავრობამ უნდა ითხოვოს თანხმობა გადასახადების ამოღებაზე. ასეთი თანხმობის მიღების შემდეგ, იგი შესაბამისი დეკრეტის გამოცემის გზით მიიღებს კრედიტებს, რომელიც გათვალისწინებული იყო ბიუჯეტის პროექტით.

ბიუჯეტის ხარჯების დაფარვისათვის დამატებითი კრედიტი სახიფათოა ეკონომიკური, ფინანსური და პოლიტიკური თვალსაზრისით. პოლიტიკური პოზიციით დამატებითი (უკვე მიღებულ ბიუჯეტთან დამოკიდებულებაში) კრედიტები გვევლინება საპარლამენტო საბიუჯეტო უფლების შემცირებად, მთავრობას შეუძლია გამოვიდეს პარლამენტის ზედამხედველობის კონტროლიდან, მიიღებს რა გადაწყვეტილებებს დამატებითი კრედიტის შესახებ მთავრობის დადგენილების გზით. საპარლამენტო უფლებამოსილების ამგვარი შეკეცა წარმოადგენს ძალიან დიდ საფრთხეს ქვეყნის ბიუჯეტის გადიდების სახით.

საფინანსო თვალსაზრისით, დამატებით კრედიტს მიეყავართ საბიუჯეტო თანასწორობის მკვეთრ და უსისტემო დარღვევასთან, რომელიც აჭარბებს სისტემური ბიუჯეტური დეფიციტის ყველა პარამეტრს. რასაკვირველია, კანონმა უნდა მიუთითოს ყოველი საბიუჯეტო კრედიტისათვის ის წყარო, საიდანაც ხდება მისი და-

შინანსება. მაგრამ პრაქტიკაში ძალიან ხშირად ასეთი კრედიტები მიეკუთვნებიან სახაზინო რესურსების ანგარიშებს (შინანსთა სამინისტრო) და გვევლინებიან საკრედიტო-უჟღადი მასის გადი-
ლების მიზეზად.

ჩვენ ხშირად ვიყავით უვარგისი პრაქტიკისა მოწმე, როცა ბიუ-
ჯეტის ხარჯები მცირდებოდა, იქმნებოდა მისი წონასწორობის (ან-
და მცირე ღეფიციტი), მცდარი შთაბეჭდილება ამავე დროს საბიუჯე-
ტო ხარჯების ჯამი შეგნებულად მცირდებოდა. შემდეგ, ბიუჯეტის
რეალური მოთხოვნილების დასაკმაყოფილებლად მთავრობა მი-
მართავდა დამატებითი კრედიტის პრაქტიკას. მოგვჯერ ასეთი პრაქ-
ტიკა დადებითად იყო შეფასებული ძალიან მგრძნობიარე საზოგა-
დოებრივი ამრით (განსაკუთრებით წინასაარჩევნო პერიოდში). ბი-
უჯეტის დაბალანსებისათვის რაღაც გზებით გამოყოფილი დამატე-
ბითი კრედიტი გამოდის, როგორც „ჩრდილოვანი ღეფიციტი“.

მსოფლიო პრაქტიკაში არსებობს ფუნდამენტური განსხვავება
ბიუჯეტის დაფინანსების კრედიტებს შორის: შეფასებითი, დროე-
ბითი და სალიმიტო კრედიტები.

შეფასებითი კრედიტი მიეკუთვნება, ძირითადად, სახელმწიფო
ვალს, პენსიების ვალს, მართლმსაჯულების ხარჯებს და ზარალის
ანაზღაურებას. ბიუჯეტში ეს სტადიები აგარებენ, ძირითადად, მხო-
ლოდ საორიენტაციო (სამაგალითო) ხასიათს. მთავრობას, აუცი-
ლებლობის შემთხვევაში, ადვილად შეუძლია მას გადააჭარბოს.

დროებითი კრედიტი მიეკუთვნება სახელმწიფო ხარჯების იმ
სტადიებს, რომელიც ბიუჯეტის კენჭისყრის მომენტში ზუსტად ჯერ
კიდევ არ არის ცნობილი. ამ ხარჯების დაფინანსება წარმოებს
შინანსთა სამინისტროს ხარჯზე. მთავრობას არ შეუძლია მისი
ადვილად გადიდება: მას აქვს უფლება, გამარდოს ეს ხარჯები მხო-
ლოდ კრედიტის იმ ფარგლებში, რომელიც ბიუჯეტისათვის არის
გახსნილი.

სალიმიტო კრედიტებს მიეკუთვნება ყველა სხვა კრედიტი. ისინი
შეიძლება გაიზარდოს მხოლოდ კანონში შესწორების შეტანით
შემდეგ შემთხვევებში:

- გაუთვალისწინებელი და სასწრაფო ხარჯების დასაფარა-
ვად;

- სახელმწიფო ინტერესების უზრუნველსაყოფად საერთო
ეროვნულ ღონებზე.

მთლიანობაში კი, ბიუჯეტის წლიურმა ხასიათმა თითქმის არ განიცადა ცვლილებები, მისი ფინანსური ხასიათის დაბალანსების ხარისხისაგან განსხვავებით. მსოფლიოს ბევრ ქვეყანაში ბიუჯეტი დგება ყოველწლიურად. ზოგიერთ სახელმწიფოში ცდილობენ დაამუშაონ და მიიღონ ციკლური (ანდა მრავალწლიანი) ბიუჯეტი, მაგრამ ასეთი ცდები საკმაოდ ფრაგმენტულია.

ბიუჯეტის მრავალწლიანი დაკრედიტების პრობლემას აქვს ორი მხარე: გექნიკური და ეკონომიკური. გექნიკური თვალსაზრისით, თანამედროვე სახელმწიფო დგას აუცილებლობის წინაშე, განახორციელოს პროექტები, რომლებიც ჭიანჭურდება მრავალი წლის მანძილზე. მიუხედავად ამისა, ამ პროექტების საერთო ღირებულება, მაგალითად, მსხვილი ფედერალური პროგრამები ანდა საინვესტიციო პროექტები, უნდა ფასდებოდეს მთლიანად, მათ დაწყებამდე. დღეს ასეთი ამოცანები სულ უფრო ხშირად ჩნდება პრაქტიკაში.

ბიუჯეტის დამოკიდებულება ეკონომიკის საერთო მდგომარეობაზე, რომელიც ხასიათდება სახელმწიფო ფინანსების მდგომარეობით, ძალიან ხისგს ხდის ბიუჯეტის გრადიციულ წლიურ საზღვრებს. ჩნდება მოთხოვნილება სანდო პროგნოზებზე და მრავალწლიანი გადაწყვეტილებების წინასწარ შეფასებაზე. ეკონომიკური ციკლი არ ემთხვევა კალენდარულ წელს, ხოლო საბიუჯეტო წელი თავის იდეალში ცდილობს ასახოს ეკონომიკის განვითარების ციკლური ხასიათი. თანამედროვე დასაუღეთის ქვეყნები საკუთარ საბიუჯეტო პრაქტიკაში იყენებენ მრავალწლიანი ეკონომიკური დაგეგმვის ელემენტებს.

1.5. საბიუჯეტო რეგულირების მიზანი და მისი ორგანიზაციული სრულყოფის აუცილებლობა

სოციალისტური მეურნეობრიობის სისტემიდან თანამედროვე საბაზრო ურთიერთობებზე გარდამავალ პერიოდში განსაკუთრებით გაძლიერდა ფინანსური და საბიუჯეტო სისტემის როლი. სამეურნეო საქმიანობის ახალი სუბიექტების წარმოშობასთან ერთად, წარმოიქმნება ახლებური ფინანსური და საბიუჯეტო ურთი-

ერთობები, რომელსაც საფუძვლად უნდა დაედოს საბიუჯეტო სისტემის ახალი კონცეპტუალურ-მეთოდოლოგიური პრინციპები.

ცნობილია, რომ კელაეწარმოების პროცესის ფინანსური რესურსებით უზრუნველყოფა გულისხმობს ფინანსური ბემოქმედების სამ ძირითად მიმართულებას: პირველი, მოთხოვნილებათა ფინანსურ უზრუნველყოფას, მეორე, ეკონომიკური და სოციალური პროცესების ფინანსურ რეგულირებას და მესამე, ეკონომიკური საქმიანობის შედეგების გაუმჯობესების ფინანსურ სტიმულირებას.

გარდამავალი ეკონომიკის პირობებში მეურნეობრიობის უთანაბროდ განვითარება განაპირობებს მისი ცალკეული რგოლების არაპროპორციულ ჩამოყალიბებას, რაც, თავის მხრივ, უარყოფითად მოქმედებს ქვეყნის ეკონომიკის ნორმალურად ფუნქციონირებაზე, ვინაიდან, ჩვენი ამრით, მხოლოდ მისი სტრუქტურული ქვედანაყოფების ორგანული ურთიერთკავშირის პირობებშია შესაძლებელი კელაეწარმოების სტრუქტურულ ქვედანაყოფებს შორის აუცილებელი პროპორციულობის მიღწევა.

ეროვნული ეკონომიკის შემადგენელი ნაწილების ურთიერთშეთანხმებულად ფუნქციონირება შესაძლებელია მხოლოდ მისი რეგულირების მექანიზმების მეშვეობით. კერძოდ, მხედველობაში გვაქვს ის გარემოება, რომ ცალკეული სტრუქტურული ქვედანაყოფების განვითარების ტემპების მართვა შესაძლებელს ხდის საზოგადოების შეცვლილი მოთხოვნილებების შესაბამისად წარმოების გარდაქმნას.

ეკონომიკური პროცესების რეგულირების ხერხია, უპირველეს ყოვლისა, თვითრეგულირება, რაც, თავის მხრივ, გულისხმობს ფინანსური ბაზის ფორმირების პროცესში ეკონომიკური სტრუქტურის ცალკეული რგოლების მიერ საკუთარი მეთოდების გამოყენებას. აღნიშნულიდან გამომდინარე, თვითრეგულირება უნდა დაეფუძნოს სამეურნეო საქმიანობის სუბიექტთა თავისუფლებას, მათ მიერ პარტნიორების მოძიებას და მათთან ურთიერთობების ეფექტიანი ფორმების შერჩევას, აგრეთვე საკუთარი შემოსავლების დამოუკიდებლად განაწილებას. გასათვალისწინებელია ის გარემოებაც, რომ მეწარმეთა მიერ ფინანსური ბაზის თავისუფლად ფორმირება ერთგვარად შემლუდულია და მასზე გავლენას მეწარმეთა კავშირებთან ერთად სხვა ასოციაციებიც ახდენენ. თვითრეგული-

რებამ უნდა უზრუნველყოს ფინანსური ბაზრის ფუნქციონირება, ვინაიდან სწორედ ბაზარი განაპირობებს ეკონომიკის მოქნილობასა და ელასტიკურობას, მისი სწრაფი სტრუქტურული გარდაქმნის შესაძლებლობებს. მართალია, ბაზარი ეროვნული ეკონომიკის ქვედანაყოფებს შორის თავისუფლად და სწრაფად ანაწილებს ფინანსურ რესურსებს, მაგრამ ზოგჯერ საბაზრო მექანიზმის ფუნქციონირება უარყოფით ექსტერნალებს წარმოშობს. ასეთ პირობებში საბაზრო მექანიზმს არ ძალუძს შემოსაეღათა გადანაწილება დემოკრატიული სამოგადოების მიზნების შესაბამისად. ცნობილია, რომ კრიზისულ სიტუაციებში ბაზარი სრულად ვერ უზრუნველყოფს ეკონომიკის სტაბილიზაციას, ამიტომ აუცილებელია ბაზრის რეგულირების დამატებითი მექანიზმების შემუშავება.

თვითრეგულირებასთან ერთად, ეკონომიკაში სახელმწიფოს ჩარევა მნიშვნელოვან გავლენას ახდენს ეკონომიკის სტრუქტურაზე. დღეს სახელმწიფოებრივი რეგულირების მიზანია, წარმოქმნას ეკონომიკის შიდა და გარე წონასწორობა, ხელი შეუწყოს მნიშვნელოვან სტრუქტურულ ძვრებს და მხარი დაუჭიროს ეკონომიკური განვითარების პრიორიტეტულ მიმართულებებს, გააფართოოს და სრულყოს სოციალური და საწარმოო ინფრასტრუქტურის საქმიანობა.

ეკონომიკური განვითარების პროცესში სახელმწიფოს ჩარევისას ხელისუფლების საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ორგანოები იყენებენ ზემოქმედების სხვადასხვა ბერკეტებს. სახელმწიფო ინვესტიციების, საგადასახადო-საბიუჯეტო პოლიტიკისა და ცალკეული სახელმწიფოებრივი სტრუქტურების საქმიანობით ყალიბდება ეკონომიკაზე ზეგავლენის კონკრეტული მექანიზმი. დაბეგვრის მექანიზმის, საგადასახადო შეღავათების დაწესებისას საბიუჯეტო სუბსიდიების გამოყოფის მეშვეობით სახელმწიფო ხელს უწყობს სამეწარმეო საქმიანობის სუბიექტებს, განავითარონ ის სფეროები, რომლებიც შეესაბამება სამოგადოების მოთხოვნილებებს. აღსანიშნავია, რომ განვითარებული საბაზრო ეკონომიკის ქვეყნები სამეურნეო პრაქტიკაში ფართოდ იყენებენ სახელმწიფოებრივ ფინანსურ რეგულირებას, რომელიც ხორციელდება ამ პროცესში ფინანსური სისტემის შესაბამისი რგოლებისა და მექანიზმების მონაწილეობით.

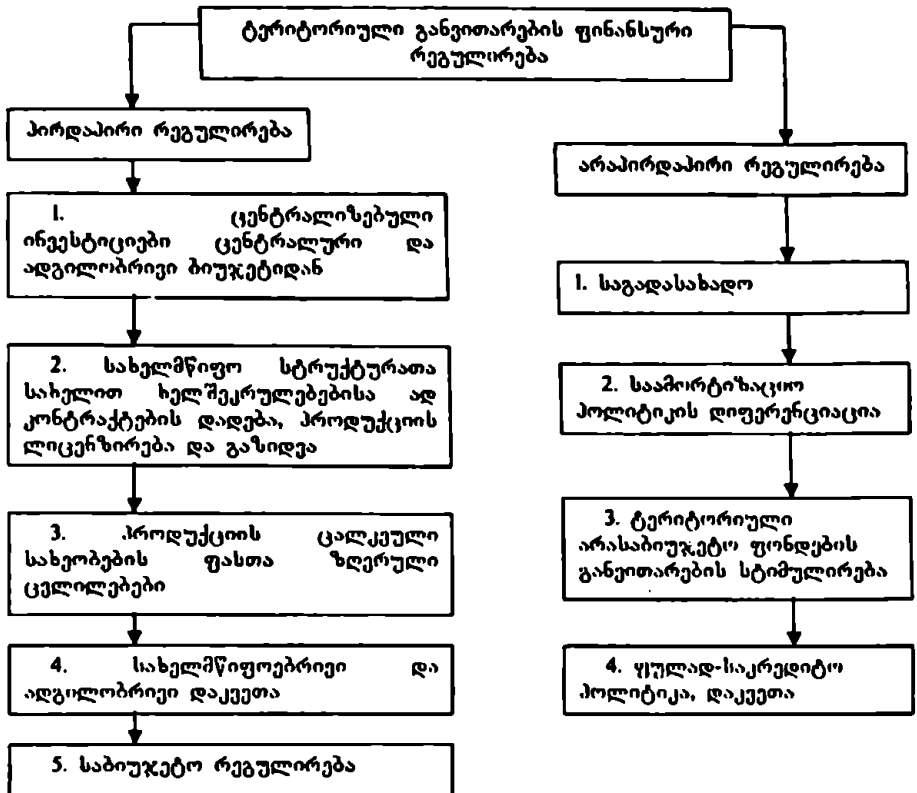
საბაზრო ეკონომიკის სპეციფიკა განაპირობებს ეროვნული

ეკონომიკის ღირებულებით პროპორციებზე მათი ზემოქმედების განსხვავებულ ხასიათს. ბაზრის პირობებში მნიშვნელოვნად ძლიერდება სახელმწიფოს მარეგულირებელი როლი გადასახადთა დაბეგვრის განაკვეთების, მათი გაანგარიშების, შეღავათის დაწესების საქმეში. სახელმწიფო ფინანსური რესურსებით ცდილობს გავლენა მოახდინოს სტაბილური განვითარების უზრუნველყოფაზე. სახელმწიფო იყენებს ფინანსური რეგულირების სხვა იმ მეთოდებსაც, რომლებიც ზემოქმედებენ კელაქმარმოების პროპორციებზე. ეს მეთოდებია: დაჩქარებული ამორტიზაცია, კაპიტალის მოსამზადებლად საჭირო დანახარჯების საბიუჯეტო დაფინანსება, სოციალური სადაზღვევო სისტემა (იხ. სქემა № 1) სქემაზე წარმოდგენილია სისტემა, რომლის მეშვეობით შესაძლებელია ეკონომიკის ფინანსური რეგულირების ყველა მეთოდის შემდეგნაირად კლასიფიცირება: ეკონომიკის ფინანსური რეგულირების პირდაპირი და არაპირდაპირი მექანიზმები.

როგორც სქემიდან ჩანს, გერიგორიული განვითარების სახელმწიფოებრივი ფინანსური რეგულირების მეთოდთა შორის შეიძლება გამოეყოთ ორი მექანიზმი: პირდაპირი და არაპირდაპირი. პირდაპირ მეთოდებს ეკუთვნის სახელმწიფოებრივი კაპიტალდაბანდებები, სახელმწიფო საკონტრაქტო სისტემა. არაპირდაპირი მეთოდებია: ფულად-საკრედიტო პოლიტიკა, საგადასახადო სისტემა, საამორტიზაციო პოლიტიკა, გერიგორიული განვითარების სტიმულირება.

ვებსებით რა საბიუჯეტო რეგულირების ეკონომიკურ შინაარსს, ვრცლად განვიხილოთ მხოლოდ საბიუჯეტო რეგულირების მეთოდები, მათი ფორმები და მნიშვნელობა. ცნობილია, რომ საბიუჯეტო რეგულირება საბიუჯეტო პროცესის შემადგენელი ნაწილია, ამიტომ, მიზანშეწონილად მიგვაჩნია, მთლიანად საბიუჯეტო სისტემის დახასიათება-შეფასებაზე ყურადღების გამახვილება. უპირველეს ყოვლისა „ბიუჯეტის“ ცნების შესახებ, უნდა შევნიშნოთ, რომ საკანონმდებლო დოკუმენტებსა და საფინანსო-ეკონომიკურ ლიტერატურაში ბიუჯეტის ცნების სხვადასხვაგვარ განსაზღვრებას ვხვდებით. მაგალითად, აკადემიკოს ვ. ჩანტლაძის აზრით¹ ბიუჯეტი არის სახელმწიფო ხარჯთა და შემოსავალთა კატეგორიების სისტემა, რაც წარმოადგენს კონკრეტულობას, გან-

¹ ვ. ჩანტლაძე. კაპიტალისტურ სახელმწიფოთა ფინანსები. თბილისი. 1972 წ. გვ. 376.



საზღვრებათა მდიდარ ერთობლიობას. პროფესორ გ. გამსახურდიას აზრით², ბიუჯეტი არის ეკონომიკური განვითარების რეგულატორი; პროფ. რ. კაკულია თვლის, რომ სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლები და ხარჯები იღებენ ერთიან, მიზანმიმართულ აღსრულებით ფუნქციონირებს, რომელიც განპირობებულია სახელმწიფო ფინანსური პოლიტიკით³.

პროფესორ ე.მ. როდინოვას შეხედულებით, ბიუჯეტი „ფულადი დამოკიდებულებებია, რომელთაც სახელმწიფო ამყარებს იურიდიულ და ფიზიკურ პირებთან ეროვნული შემოსავლის (ნაწილობ-

² გ. გამსახურდია. საფინანსო პოლიტიკის ძირითადი პრობლემები თანამედროვე ეტაპზე. სადოქტორო დისერტაცია. თბილისი, 1995 წ. გვ. 107.

³ რ. კაკულია. ფინანსების საფუძვლები, თბილისი, 1994 წ. გვ. 26.

რიე-ეროვნული სიმდიდრის) გადანაწილებასთან დაკავშირებულ ურთიერთობებს. ეს გადანაწილება მიმნად ისახავს სახალხო მეურნეობის, სოციალურ-კულტურული ღონისძიებების, თავდაცვისა და სახელმწიფოებრივი მმართველობის საჭიროებათა დასაფინანსებლად განკუთვნილი საბიუჯეტო ფონდის დაარსებასა და გამოყენებას⁴. პროფესორ გ.ლ. რაბინოვიჩის აზრით, „ბიუჯეტი ასახავს სახელმწიფოს ძირითადი ცენტრალიზებული ფონდის ფორმირებისა და გამოყენების შესაბამის მიმართულებებს⁵.

შემოთ მოგანილი მოსაზრებების შეჯერება გვაძლევს საფუძველს, ვთქვათ, რომ ბიუჯეტს, როგორც დამოუკიდებელ ეკონომიკურ კატეგორიას, გააჩნია შესაბამისი ფორმა. ესაა სახელმწიფოს შემოსაწვლებისა და ხარჯების ბალანსი. სამართლებრივი თვალსაზრისით, ბიუჯეტი კანონის ძალით აღჭურვილი დოკუმენტია, რომლის პირობათა დაცვა აუცილებელია საბიუჯეტო სამართლებრივი ურთიერთობების ყველა მონაწილისათვის.

ფედერალურ სახელმწიფოში ბიუჯეტი წარმოადგენს მრავალმხრივ ეკონომიკურ კატეგორიას. იგი მოიცავს სხვადასხვაგვარი გამანაწილებელი დამოკიდებულებების ერთობლიობას, რომელთაც განსხვავებულ სახელისუფლებო დონეებზე თავიანთი სპეციფიკა გააჩნიათ. ამასთან დაკავშირებით, ნებისმიერი ქვეყნის ბიუჯეტის ფუნქციონირების საორგანიზაციო ფორმას წარმოადგენს საბიუჯეტო სისტემა. გერმინი „საბიუჯეტო სისტემა“ ნიშნავს ქვეყნის ბიუჯეტთა ყველა სახეობის ერთობლიობას, რომელიც ემყარება ეკონომიკურ ურთიერთობებსა და იურიდიულ ნორმებს.

საქართველოს საბიუჯეტო სისტემა მოიცავს საქართველოს სახელმწიფო და გერიგორიული ერთეულების, (ავტონომიური რესპუბლიკების, ქალაქებისა და რაიონების) ბიუჯეტებს. სახელმწიფო ბიუჯეტში კონსოლიდირებულია ცენტრალური ბიუჯეტი და სპეციალური სახელმწიფო ფონდები.

საბიუჯეტო სისტემის არსებობა განაპირობებს სახელმწიფოს მთელ გერიგორიაზე სოციალური სამართლიანობის პრინციპის დაცვას, აგრეთვე საბიუჯეტო რესურსების გამოყენების საკმარის-

⁴ Финансы: Учебник / В.М. Родионова, Ю.Я. Вавилов, Л.И. Гончаренко, и др. под. Ред. В.Н. Родионовой М.: Финансы и статистика, 1993, стр. 234.

⁵ Государственный бюджет СССР. Учебник/ под. ред. Рабинович Г.Л. Романовского, М.В. – М.: Финансы и статистика. 1988, стр.3.

სი მოქნილობის, მანევრირების უნარისა და ეფექტიანობის უზრუნველყოფას. ამ სისტემის რეგიონული და ადგილობრივი დონეების არსებობის საფუძველია ცალკეული ადმინისტრაციული წარმონაქმნების საზღვრებში სოციალურ-ეკონომიკური პროცესების რეგულირების ობიექტური მოთხოვნილება.

ეკონომიკის საბიუჯეტო რეგულირების ანალიზისას, ჩვენი აზრით, აუცილებელია მისი ორი ასპექტის გამოყოფა. ერთის მხრივ, ის გვევლინება, როგორც საზოგადოებრივი განვითარების ობიექტური მოთხოვნილება და, მეორე, როგორც ბიუჯეტის ეკონომიკური დანიშნულების მიზანმიმართულად გამოყენება.

1990 წლამდე სსრკ-ს საბიუჯეტო პოლიტიკა უკიდურესად ცენტრალიზებული ხასიათით გამოირჩეოდა. შემოსავალთა განაწილების სტრუქტურა ყოველწლიურად იცვლებოდა, თანაც ყოველთვის ახლებურად. საქართველოს რესპუბლიკის საბიუჯეტო დამოკიდებულებათა ძირითადი გენდენციები ეყრდნობოდა სსრკ-ში არსებული გრადიციული სისტემის თავისებურებებს. ასე მაგალითად, 1992-93 წწ. საბიუჯეტო რეგულირება ხორციელდებოდა ამა თუ იმ რეგიონის თავისებურებათა საკმარისად გათვალისწინების გარეშე. უპირატესობა ეძლეოდა უნიფიცირებულ მიდგომას, რეალური საბიუჯეტო ფედერალიზმი ამ პერიოდში ჯერ კიდევ არ იყო ჩამოყალიბებული.

1994 წელს საქართველოში დაიწყო ხელისუფლების ცენტრალური და რეგიონული დონეების საბიუჯეტო ურთიერთდამოკიდებულებათა რეფორმა, რომელიც ემყარებოდა ეკონომიკურ და სოციალურ პრობლემათა გადაწყვეტის უფლებამოსილებების განაწილებას ამ სახელისუფლებო დონეებს შორის.

1996 წლის 29 მაისს საქართველოს პარლამენტმა მიიღო კანონი „საბიუჯეტო სისტემისა და საბიუჯეტო უფლებამოსილებათა შესახებ“⁶, რომლის ფარგლებშიც ამჟამად ფუნქციონირებს ქვეყნის საბიუჯეტო სისტემა. დღეს მოქმედი სისტემა საბჭოურთან შედარებით, უდავოდ უფრო პროგრესულია⁷. ავტონომიური რესპუბლიკებისა და საქართველოს სხვა გერიგორიული ერთეულების ბიუჯეტები დამოუკიდებელი არიან ცენტრალური ბიუჯეტისაგან

⁶ საქართველოს კანონი „საბიუჯეტო სისტემისა და საბიუჯეტო უფლებამოსილებათა შესახებ“. თბ., 1996 წ. გვ.11.

⁷ გ. ლორთქიფანიძე, ქვეყნის ფედერაციული მოწყობა. თბ., 1999 წ. გვ. 14.

(ფედერაციული მოწყობის მნიშვნელოვანი ელემენტი!) მაგრამ, იმის გამო, რომ ქვეყნის კონსტიტუციური მოწყობა ჯერ კიდევ არ არის ბოლომდე მიყვანილი, საბიუჯეტო სისტემა ხარვეზებით მუშაობს. გაუმართავია სტრუქტურა, ჯერ კიდევ არ არის მიღწეული საგადასახადო სისტემასთან შესაბამისობა, სრულყოფას მოითხოვს ტრანსფერგის გამოყენების პროცესი, გადასახადების ურთიერთგანაწილების გრძელვადიანი ნორმატივები, სხვადასხვა სტატუსი აქვთ საბიუჯეტო სუბიექტებს, რის გამოც ასიმეტრიულია სისტემის იერარქიული პირამიდა და სხვ. საქართველოს საბიუჯეტო მოწყობის სქემა თვისებრივად შეცვლას მოითხოვს. არ არის სწორი, რომ ამჟამად ხელისუფლების ძირეულ, ადგილობრივ რგოლად მიჩნეულია მხოლოდ ის ქალაქები, რომლებიც არ შედიან რაიონების შემადგენლობაში, ასევე ცენტრალურ ხელისუფლებაში პირდაპირ შემავალი რაიონები და ავტონომიურ რესპუბლიკებში შემავალი რაიონები; ასევე სქემაში ჩასმულია სამხარეო კონსოლიდირებული ბიუჯეტები, რომლებიც არ სარგებლობენ ბიუჯეტის იურიდიული სტატუსითა და ძალით და სქემაზე წარმოადგენენ ცარიელი ადგილების ბუგაფორიულ შევსებას. ზემოთქმულიდან გამომდინარე, საფუძველი უნდა დაედოს ახალი სისტემის ჩამოყალიბებას შემდეგი პრინციპების საფუძველზე: განსხვავებული სახელისუფლებო დონეების პასუხისმგებლობის გამიჯვნა სახელმწიფოს ფედერალური მოწყობის და ამის საფუძველზე მათი საბიუჯეტო ხარჯების ისეთი განაწილება, რომ ტერიტორიულ ეკონომიკურ პოლიტიკას საკმარისად ფართო დამოუკიდებლობა ჰქონოდა. ფედერალურ დონეზე შემოსავალთა ცენტრალიზაცია უნდა ითვალისწინებდეს საერთო-სახელმწიფოებრივი ეკონომიკური და სოციალური პროგრამების შესრულებას, სახელმწიფოს ფინანსების მდგრადობის უზრუნველყოფას. აგრეთვე, ფინანსური რესურსების გადანაწილებას რეგიონთა თანაბარი განვითარების მიზნით.

ტერიტორიული ერთეულის ბიუჯეტი ძირითადად იქმნება სამი ტიპის შემოსავლებით: პირეული, ეს არის გადასახადები, რომლებსაც დამოუკიდებლად ადგენს და კრებს ხელისუფლების ტერიტორიული ორგანოები; მეორე, საბიუჯეტო სისტემის უმაღლესი დონიდან გადასახადების წილობრივი გადარიცხვა ტერიტორიულ ბიუჯეტებში; მესამე, საბიუჯეტო სისტემის ქვედა რგოლში

მაღალი რგოლიდან გრანსფერგების, სუბენციებისა და სუბსიდიების გადარიცხვა. განსაზღვრულია საბიუჯეტო სისტემის ღონეებს შორის შემოსავლებისა და ხარჯების „გამიჯვნის“, „განაწილებისა“ და „გადანაწილების“ ცნებები. გამიჯვნა ნიშნავს სხვადასხვა ღონეების ბიუჯეტებისადმი მუდმივ საფუძველზე (ხანგრძლივად, ვადის მითითების გარეშე) შემოსავლებისა და ხარჯების მიმაგრებას. განაწილება ეხება მარეგულირებელ შემოსავლებს, დროებითი ნორმატივების დამტკიცების მეშვეობით (ერთი წლით ან რამდენიმეარანაკლებ სამი წლით), ხოლო გადანაწილება უკავშირდება სახსრების გადაგანას ერთი ღონის ბიუჯეტიდან მეორეში, ყოველივე ეს წარმოადგენს „საბიუჯეტო რეგულირების“ ცნების შინაარსს.

ჩვენი შეხედულებით, საბიუჯეტო რეგულირება მიზნად უნდა ისახავდეს გერიგორიათა ფინანსური დამოუკიდებლობის განმტკიცებას და მიღებული გადაწყვეტილებების გამო მათი პასუხისმგებლობის ამაღლებას, ამ ამოცანას უნდა ემსახურებოდეს საბიუჯეტო რეგულირების ურთიერთდაკავშირებულ ფორმათა სისტემის შექმნა. ესენია:

1. ვერტიკალური საბიუჯეტო რეგულირება – გემდგომი ბიუჯეტებიდან ქვემდგომი ბიუჯეტებისათვის სახსრების გამოყოფა;
2. ჰორიზონტალური საბიუჯეტო რეგულირება – ერთი და იმავე ღონის ბიუჯეტებს შორის სახსრების გადანაწილება.

განასხვავებენ საბიუჯეტო ფედერალიზმის ვერტიკალურ და ჰორიზონტალურ გამოთანაბრებას (დაბალანსებას). ცნობილია, რომ საბიუჯეტო ფედერალიზმის დასავლურ კონცეფციებში ვერტიკალური გამოთანაბრება განიხილება, როგორც დაბალანსების მიღწევის პროცესი ხელისუფლების ყველა დონეს შორის, ხარჯების მიხედვით, მათი საშემოსავლო რესურსების პოტენციალთან. ვერტიკალური გამოთანაბრების პრინციპი რეგიონალურ და ადგილობრივ ხელისუფლებას აკისრებს პასუხისმგებლობას მათი ფუნქციების ფინანსურ უზრუნველყოფაში.

ჰორიზონტალური გამოთანაბრება განიხილება, როგორც საბიუჯეტო საქმიანობის სასტარგო პირობების გაერთიანება, რაც განპირობებულია პრინციპით: ფედერაციის ყოველ სუბიექტს უნდა ჰქონდეს შესაძლებლობა, უზრუნველყოს თავისი გერიგორიის მოსახლეობა საზოგადოებრივი საქონლით. საბიუჯეტო ფედერა-

ლიბმის ნებისმიერი მოდელი ეყრდნობა შემდეგ სამ მთავარ პირობას: 1. ხარჯების მიხედვით ხელისუფლების ყველა დონეს შორის უფლებამოსილების მკვეთრი გამიჯვნა; 2. ხელისუფლების სხვადასხვა დონისათვის სათანადო უფლებამოსილების მინიჭება ამ უფლებამოსილების ფისკალური რესურსებით რეალიზაციის მიზნით; 3. ეერტიკალური და პორიზონგალური დისბალანსის შერბილება საბიუჯეტო გრანსფერტების, სუბსიდიებისა და სუბვენციების სისტემის მეშვეობით ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე სახელმწიფო მომსახურების განსამდერული სტანდარტის უზრუნველყოფის მიზნით.

ბიუჯეტთაშორისი ურთიერთობების დაურეგულირებლობა ფინანსური ურთიერთობების პრობლემის გამწვავების საფუძველი გახდა ცენტრსა და რეგიონებს შორის. ღრმადება საბიუჯეტო დაუბალანსებლობა, როგორც ეერტიკალურად, ისე პორიზონგალურად. საქართველოს პრაქტიკაში ჯერ კიდევ ვერ ჩამოყალიბდა სწორი წარმოდგენა პორიზონგალური საბიუჯეტო გამოთანაბრების როლისა და არსის შესახებ საბაზრო ეკონომიკაზე გადასვლის პირობებში. ხშირად მას განიხილავენ, როგორც ქვემდგომი დეფიციტის დაფარვის ინსტრუმენტს გემდგომის სახსრების ხარჯზე, რეგიონული სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების გამოთანაბრების დონის ინსტრუმენტს. სახელმწიფო ფინანსური რესურსების არაეფექტიანი გამოყენება კიდევ უფრო ავიწროებს მის ბაზას.

სახელმწიფო ბიუჯეტის მეშვეობით ეროვნული შემოსავლის გადანაწილების ძირითად ფორმად ითვლება ბიუჯეტური რეგულირება. პრაქტიკაში ბიუჯეტური სახსრების რეგულირების რამდენიმე ფორმას იყენებდნენ. ეს იყო ღოტაცია მტკიცე თანხებში, სუბვენცია, მიზნობრივი ფონდი, რეგულირების ფონდი, მიზნობრივი ღოტაცია და სახელმწიფო შემოსავლებიდან და გადასახადებიდან პროცენტული ანარიცხები, აქედან ძირითად ფორმად, რომელიც ფართოდ გამოიყენება ცხოვრებაში, ითვლება ადგილობრივი ბიუჯეტებზე სახსრების გადაცემა სახელმწიფო გადასახადებიდან და შემოსავლებიდან ანარიცხების წესით.

ბიუჯეტის რეგულირებისათვის აუცილებელია გეგმის სწორად შედგენა, რასაც უდიდესი მნიშვნელობა აქვს, რადგან მისი სამუალებით თითოეულ ბიუჯეტს გამოეყოფა იმდენი სახსრები, რამდე-

ნიუ უმრუნელყოფს გათვალისწინებული ხარჯების დაფარვას. რეგულირების საშუალებით მიიღწევა ბიუჯეტური ბალანსი და იქმნება მაგერიალური დაინტერესება სახელმწიფოებრივი შემოსაულებისა და გადასახადების გეგმების შესრულებაში რესპუბლიკის, რაიონის თუ ქალაქის გერიგორიაზე.

აქედან იმ დასკვნის გამოგანა შეიძლება, რომ ბიუჯეტების რეგულირების დროს განსაკუთრებული ყურადღება უნდა მიექცეს სახელმწიფო გადასახადებიდან და შემოსაულებიდან ანარიცხების სისტემას და გამოვიყენოთ იგი მაქსიმალურად, ისე რომ დეფიციტური ბიუჯეტების რიცხვი მინიმუმამდე შევამციროთ. პრაქტიკაში დოგაცია და ცალკეული ბიუჯეტებიდან ნამეგი შემოსაულების ამოღება მათი რეგულირების დროს უარყოფით მოვლენად ითვლება, რადგან ამ შემთხვევაში ადგილობრივი ორგანოები არ იზენენ დაინტერესებას შემოსაულების სრულად აღრიცხვაში, ამიგომ, ამ მეთოდების გამოყენება უნდა ხდებოდეს მსოლოდ მას შემდეგ, რაც აღმოჩნდება, რომ ადგილობრივი ბიუჯეტების შემოსაულები (სახელმწიფო შემოსაულების და გადასახადების ჩათვლით) არ იქნება საკმარისი, ეროვნული მეურნეობის განვითარების გეგმით დასახულ ღონისძიებათა დასაფინანსებლად.

ჩვენი აზრით, მათ ადგილობრივი ბიუჯეტების რეგულირების სისტემაში ფაქტიურად დაკარგეს თავისი მარეგულირებელი მნიშვნელობა, თუმცა ითვლებიან კი მარეგულირებელ შემოსაულებად, ეს კიდეე ერთხელ მეტყველებს იმაზე, რომ ცალკეული გადასახადები, ადგილობრივი ბიუჯეტების საკუთარ ანუ მიმაგრებულ შემოსაულებად უნდა იქნან დაკანონებული.

ეკონომიკური კრიზისი და მისი შემდგომი გაღრმავება აბსოლუტურ გამობატულებას პოულობს როგორც სახელმწიფო, ისე ადგილობრივ ბიუჯეტებში და სერიოზულ მეგაუენას ახდენს მათი შემოსაულებისა და ხარჯების დაბალანსებაზე.

საბაზრო ეკონომიკაზე გარდამავალი პერიოდის პირველ ეტაპზე სახელმწიფოს ფინანსური პოლიტიკა მიზნად ისახავდა საფინანსო ურთიერთობების შესაბამისობაში მოყვანასა და ამ საფუძველზე წარმოებისა და მიმოქცევის სფეროს განვითარების სტიმულირების საქმეში ფინანსური ბერკეტების როლის გაძლიერებას, რომლის მთავარი მიმართულება ბიუჯეტური დეფიციტის რეალური საზღვრების დადგენაა.

საბაზრო ეკონომიკის პირობებში სხვადასხვა ღონის ბიუჯეტებს შორის არსებული ურთიერთობების ერთ-ერთ აქტუალურ პრობლემას ფინანსური დაბალანსება წარმოადგენს.

ბიუჯეტებს შორის კავშირების პრობლემებისადმი მეთოდოლოგიური მიდგომა სამუალებას იძლევა, ახლებურად იქნას აღქმული ისეთი პრობლემების გადაწყვეტის მექანიზმი და შინაარსობრივი მხარე, როგორცაა ფინანსური გათანაბრება. ფინანსური გათანაბრების თეორიასა და პრაქტიკაში არსებობს სხვადასხვა მიდგომა. ფინანსური გათანაბრება სამუალებას იძლევა, არსებითად შემცირდეს ცენტრიდან ბიუჯეტური გრანსფერების რიცხვი და ამასთანავე, ცენტრიდან მის მიზნობრივ გამოყენებაზე გაძლიერდეს კონტროლი.

ცენტრსა და მის სუბიექტებს შორის ურთიერთქმედების, პასუხისმგებლობისა და უფლებამოსილების გამიჯვნის შესახებ საკანონმდებლო ბაზის არარსებობამ ფინანსური გათანაბრების საკითხებისადმი უყურადღებო დამოკიდებულება განაპირობა.

საქართველოში გათანაბრების სისტემის, ანუ ეგრეთ წოდებული გრანსფერგული სისტემის თავისებურებას წარმოადგენს ის, რომ სხვადასხვა ღონის ბიუჯეტების შემოსაულები ორიენტირებულია „რეგიონული გათანაბრების“ სისტემაზე, რაც, ჩვენი აზრით, მოითხოვს სრულყოფას, ვინაიდან, როგორც პრაქტიკა გვიჩვენებს ბიუჯეტებს შორის ურთიერთობაში ასეთ ორიენტაციას არ შეუძლია ეფექტური „მუშაობა“ რეალურ ეკონომიკაში და ასეთ მოდელში არ არის გათვალისწინებული ურთიერთობების მასტიმულირებელი საფუძველი, რომელიც სახელმწიფო ხელისუფლების რეგიონული და ადგილობრივი ორგანოების ინტერესებს გამოხატავს.

ამრიგად, უფრო მართებულია, რომ ფინანსური გათანაბრების პრობლემების გადაწყვეტა დაეწყოთ სხვადასხვა ღონის ბიუჯეტების ურთიერთქმედებისა და ერთმანეთისადმი მოვალეობის პრინციპების მკაცრი განსაზღვრით, მათი ერთობლივი სუბორდინაციით და არა ერთმანეთისაგან მოწყვეტით.

ცენტრალურმა მთავრობამ, რომელიც ხელისუფლების ქვემდგომ ღონეებთან შედარებით ფლობს მაკროეკონომიკური რეგულირებისა და საგადასახადო შენაგანების მიღების ფართო შესაძლებლობებს, სასურველია ცენტრალურ ბიუჯეტში აკუმულირე-

ბული სამუალებების ხარჯზე, ფინანსური დახმარებები აღმოუჩინოს იმ რეგიონებს, რომლებმაც უდიდესი მარალი განიცადეს ეკონომიკური კაემირების მომლით და ამით ხელი შეუწყოს რეგიონული ბიუჯეტების ღისბალანსის აღმოფხვრას.

ამოსაეალ წერტილს მაინც ცენტრალური ბიუჯეტის ფინანსური შესაძლებლობის განსაზღვრა წარმოადგენს. რეალური ეკონომიკური მდგომარეობიდან გამომდინარე, ცენტრალური ბიუჯეტი, გერიგორიულ ბიუჯეტთან შედარებით, თანდათანობით კარგავს ეერტიკალური და პორიგონგალური გათანაბრების უნარს თავისი პოგენციალის დაცემის გამო. ფაქტობრივად, ეს უნარი ჯერჯერობით შენარჩუნებულია საბიუჯეტო დეფიციტის ზრდის ხარჯზე. ამავე დროს, საქართველოში არ არის მექანიზმი, გარდა ცენტრალური ბიუჯეტისა (თუ არასაბიუჯეტო ფონდებს არ ვიგულისხმებთ), რომელიც გადაანაწილებდა ფინანსურ რესურსებს მდიდარი რეგიონებიდან ღარიბისაკენ – პორიგონგალური ფინანსური გათანაბრების მიზნით. პრობლემის გადაწყვეტა შეიძლება ცენტრალური ბიუჯეტის როლის ამაღლებითა და საბიუჯეტო კრიზისის დაძლევიტ ყველა ღონის ბიუჯეტების ურთიერთქმედების სისტემაში.

ამეამად, სერიოზული ხარეეზებია, როგორც საგადასახადო კოდექსში, ისე სხვადასხვა ნორმატიულ აქტებში, რომელიც ფაქტიურად, არ ითვალისწინებს ქვეყანაში სამი ღონის ბიუჯეტის არსებობას, რაც აფერხებს რეგიონის ბიუჯეტის ნორმალურ ფორმირებას და მოსახლეობისათვის სოციალური მომსახურების გარანტირებული ნორმატივების უზრუნველყოფას.

სახსრების გადანაწილების ხერხები სათანადოდ უნდა შეირჩეს, რათა უზრუნველყოფილ იქნეს საბიუჯეტო რესურსების ხარჯვის მაქსიმალური ეფექტიანობა, ე.ი. მიღწეულ იქნეს ზღერული სოციალური და ეკონომიკური ეფექტი. საბიუჯეტო შემოსაელები ეკონომიკაზე გემოქმედების სისტემის ელემენტია, ეკონომიკური რეგულატორი, რომელიც ხელს უწყობს ან აფერხებს სოციალურ-ეკონომიკური პროცესების მსელებობას. ამასთან, საბიუჯეტო შემოსაელების რეგულირების შესაძლებლობები, გარკვეულად, მებლუდულია, საწარმოებისა და მოსახლეობისაგან ფულადი სახსრების ამოღების მაღალი ღონე იწვევს სამეურნეო აქტიეობის შესუსტებას, სამომხმარებლო დანახარჯების შემცირებას, ბაზარზე

ერთობლივი მოთხოვნის დაქვეითებას, რაც, თავის მხრივ, განაპირობებს პროდუქციის წარმოების მოცულობის კლებას, საბოლოოდ კი, რეალურად წარმოებული მშპ-ს, შემდეგ თვით სახელმწიფოს პოტენციური შემოსაუღების შეკეცას. ამიტომ ყოველთვის, განსაკუთრებით გარდამავალ პერიოდში, აქტუალურია საბიუჯეტო გადანაწილების გონივრული სამღერების (კონკრეტული პირობების გათვალისწინებით) დადგენა.

მარეგულირებელი ფუნქცია გააჩნია საბიუჯეტო ხარჯებსაც, რომელთაც ძალუძთ, აქტიური გეგავენა მოახდინონ ეკონომიკური განვითარების ახალი თვისობრიობის მიღწევაზე. ბიუჯეტის ფუნქციონირების ამ ფორმის მეშვეობით, ყალიბდება მრომისუუნარო მოქალაქეთა შემოსაუღები და ხორციელდება მოსახლეობის სხვა, სოციალურად დაუცველი ფენების მხარდაჭერა, ხოლო თვით ამ ხარჯების ოდენობაზე გემოქმედება არეგულირებს შესაბამისი მოხმარების სამღერებს სამოგადოების ეკონომიკური შესაძლებლობების შესაბამისად.

ფუნდამენტური მეცნიერული გამოკვლევების პრიორიტეტად პროგრესული დარგების განვითარება, მატერიალური წარმოების სტრუქტურის ოპტიმიზაცია, რეგიონულ დისპროპორციათა აღმოფხვრა, იძულებითი უმუშევრობის პრობლემის მეგნაკლებად მოგვარება – აი ესაა სახელმწიფო ხარჯების ძირითადი დანიშნულება.

საბიუჯეტო რეგულირების კონკრეტული ხერხებისა და საშუალებების შერჩევისას გასათვალისწინებელია, უპირეელეს ყოელისა, მათ მიერ სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგიული პრობლემების გადაწყვეტის უნარი და ეკონომიკაში პროგრესული პროპორციების ფორმირების შესაძლებლობა; მათი დანიშნულებაა აგრეთვე, მოქალაქეთა სოციალური დაცვის მხარდაჭერა და ბოლოს, სამეწარმეო საქმიანობის სუბიექტთა ინიციატივის წახალისება.

თავი 2. სახელმწიფო ბიუჯეტის სტრუქტურის რაციონალიზაცია

2.1. საბიუჯეტო ხარჯები და მათი რაციონალიზაციის ძირითადი მიმართულებები

განვითარებული საბაზრო ეკონომიკის ქვეყნებში სახელმწიფო ხარჯების წილი ბრდას განაგრძობს. ეს იწვევს მათი მეცნიერული კელევის აუცილებლობას. რა თქმა უნდა, სახელმწიფო ხარჯების სფეროში ამა თუ იმ გადაწყვეტილების მიღებას უპირეელესად პოლიტიკური სარჩეული, აქვს მაგრამ, არანაკლები მნიშვნელობისაა მიღებული გადაწყვეტილებების ეკონომიკური საფუძელები.

პირველ რიგში, აუცილებელია დავაზუსტოთ ის ოპტიმალური მუხტი, რომელიც შეუძლია შეიგანოს ეკონომიკურმა ანალიზმმა საბიუჯეტო არჩევის რაციონალიზაციის პროცესში. ეკონომისტების ამოცანაში უნდა შედიოდეს საბიუჯეტო მართვის ამოცანებისა და ფუნქციების ფორმულირება. იმ შემთხვევაში, თუ პოლიტიკურ მოღვაწეების აზრი კი არ დაემთხვა სპეციალისტების რეკომენდაციებს, პოლიტიკოსები იღებენ პოლიტიკურ პასუხისმგებლობას, მაგრამ ამოცანებისა და პასუხისმგებლობის განაწილების ფუნდამენტურმა წესმა საბიუჯეტო არჩევის სფეროში, შეიძლება მიგვიყვანოს საბიუჯეტო არჩევის ნებისმიერი რაციონალური ფორმის შესუსტებად, რადგანაც ასეთი სისტემა საშუალებას აძლევს ხელისუფალთ, არ დაუჭირონ მხარი და არ დაამტკიცონ ეკონომისტების რეკომენდაცია.

მაგრამ, ეკონომიკური რეკომენდაციების იგნორირების ან სრული უარყოფის პრობლემების გარდა, არსებობს აგრეთვე სხვა პრობლემები, მაგალითად, საბიუჯეტო არჩევის საკითხების სრული უზუსტობა, რომელიც არსებობს სწორედ დასმული მიზნისა და მისი მიღწევის კონკრეტულ მეოდებს შორის.

სხვადასხვა ქვეყნის საბიუჯეტო პოლიტიკის პრაქტიკამ გვიჩვენა, რომ ამგვარი არათანხედრის პრობლემა დასმულ ამოცანასა და მისი მიღწევის მეთოდებს შორის წარმოიშობა საკმაოდ ხშირად და საკმაოდ მწვავე ფორმით. მაგალითად, ეკონომიკური სტა-

ბილიზაციის პოლიტიკა, რომელიც მიმართულია რამდენიმე მნიშვნელოვანი ამოცანის ამოსახსნელად, ხშირად არ შეიძლება რეალური იქნას, იმიტომ რომ ამ პოლიტიკის შესასრულებლად გათვალისწინებული საშუალებები, წინააღმდეგობაშია სხვა ამოცანებთან, რომლებიც არ არიან ნაკლებად მნიშვნელოვანი სოციალ-ეკონომიკური მნიშვნელობით, მაგრამ რომლებიც არ იყენენ გათვალისწინებული წინასწარი ანალიზის ეტაპზე. შედეგად, პროგრამა, რომელიც ფორმულირებული იქნა წმინდა ეკონომიკური კვლევის ბაზაზე, იწვევს წინააღმდეგობას სახელმწიფო ხელისუფლების წარმომადგენლების მხრიდან. სახელმწიფო ბიუჯეტის ამოცანებისა და მიზნების რიცხვის გაზრდა მკვეთრად ამცირებს მათი მიღწევის საშუალებებს. პრაქტიკაში ამას მიეყაევართ საბიუჯეტო არჩევის რაციონალიზაციის ნებისმიერი ცდის პარალიზაციისაკენ.

ამ პრობლემის გადაწყვეტა შეიძლება იყოს საბიუჯეტო არჩევის რაციონალიზაციის სფეროში შეთანხმების მიღწევა, მიღებული როგორც ეკონომისტების, ისე პოლიტიკოსების მიერ. დამუშავებულმა ეკონომისტმა, ერთი მხრივ უნდა განსაზღვროს უფრო რაციონალური საშუალება დასახული მიზნის მისაღწევად, ხოლო, მეორე მხრივ, პოლიტიკოსებმა არა მარტო რანჟირება უნდა გაკეთონ დასმულ ამოცანებს შესაძლებლობის მიხედვით, არამედ ასევე უნდა გაითვალისწინონ ამ სფეროს ეკონომისტების მეცნიერული რეკომენდაციები.

ამრიგად, ეკონომისტებსა და პოლიტიკოსებს შორის პარამონიერი თანამშრომლობა გვევლინება, წარმატების მიღწევის აუცილებელ პირობად რაციონალური საბიუჯეტო არჩევის საქმეში. პოლიტიკოსებმა შესაძლებლობის ფარგლებში უნდა დაიცვან მეცნიერულ დამუშავებებისა გარკვეული თავისუფლება და ავტონომიურობა საბიუჯეტო მიზნის რაციონალიზაციის საშუალებების არჩევისას და დაასაბუთონ თავიანთი გადაწყვეტილება ეკონომისტების რეკომენდაციის საფუძველზე. პოლიტიკური ხელისუფლების წარმომადგენლები არ უნდა ცდილობდნენ პრობლემის რეგულირება მოახდინონ ნებისმიერი გზით, ანდა გადაწყვიტონ ისინი ყველა დასაშვები საშუალებით. ამ ურთიერთკავშირს იმიტომ ავლნიშნავთ ასე ხაზგასმით, რომ ბოლო დრომდე, ეკონომიკური მეცნიერების წვლილი საბიუჯეტო არჩევის რაციონალიზაციის პრობლემის დამუშავებაში ძალიან იყო შეზღუდული. თუმცა, უნდა

ვალდართ, რომ ეკონომიკურმა მეცნიერებამ ჯერ კიდევ საბოლოოდ ვერ დაამუშავა საბიუჯეტო არჩევის რაციონალიზაციის მეთოდოლოგია და ტექნიკა.

უპირველესად, საჭიროა ეკონომიკური განმარტება მივეთ გერმინს „საბიუჯეტო არჩევის რაციონალიზაცია“. ძირითადად, ლაპარაკია სახელმწიფო ხარჯების არჩევის მეთოდოლოგიაზე, რომელმაც შესაძლებლობის ფარგლებში უნდა მისცეს ეკონომიკური რაციონალურობა პოლიტიკურ პროცესებს, საბიუჯეტო სფეროში კონსენსუსის მოძებნისას. სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, აქ, უპირველესად, მხედველობაში გვაქვს საბიუჯეტო ამოცანების ამოხსნის ტექნიკური ხერხების კომპლექსი. თვითონ საბიუჯეტო არჩევის რაციონალიზაციის პროცედურა კი გვევლინება, როგორც საბიუჯეტო პოლიტიკის ეფექტური კონკრეტიზაციის შესაბამისი მეთოდიკის მოძებნა, რომელიც მოიცავს სხვადასხვა ანალიტიკურ სამუშალებებს, პროგნოზის ელემენტებს, ორგანიზაციის მართვის მეთოდებს.

სქემატურად, საბიუჯეტო არჩევის რაციონალიზაციის პრობლემა შეიძლება გამოვსახოთ ასე:

- ანალიზი;
- პროგნოზი;
- სამუშალებების არჩევა;
- მართვის ორგანიზაცია;
- კონტროლი.

ანალიზისა და პროგნოზის ეტაპზე განისაზღვრება სოციალურ-ეკონომიკური სისტემის შესაძლებლობები (არსებული და პოტენციური) შემდეგ ამ ბაზაზე გამოიკვეთება სამუშალებები, რომლებიც უფრო შეესაბამება მოცემულ შესაძლებლობებს და ოპტიმალური გადაწყვეტილების მიღწევას. ორგანიზაციის მართვის სისტემას უკავია მნიშვნელოვანი ადგილი საბიუჯეტო პროცესში, რადგანაც იგი მოიცავს ეკონომიკურ და პოლიტიკურ სფეროში კოორდინაციის ელემენტებს. კონტროლის სისტემა სამუშალებას გვაძლევს, შევამოწმოთ მიღებულ გადაწყვეტილების სისწორე და მიღებული შედეგები შეუდაროთ დასახულ მიზნებს.

საბიუჯეტო არჩევის რაციონალიზაციის მიზნით, აუცილებელია მოვიზიდოთ მაკროეკონომიკური ანგარიშების ყველა მონაცემი, რომლებიც ეხება საბიუჯეტო ხარჯებს.

საბიუჯეტო არჩევის რაციონალიზაციის ძირითად ტექნიკურ

ხერხად გვევლინება: საბიუჯეტო პროგრამა და დამოკიდებულება „ხარჯები-ეფექტის“ ანალიზი, რომელიც გამოიყენება სახელმწიფო ხარჯების ცალკეულ სახეებთან.

ბიუჯეტი ერთად აგროვებს სახელმწიფოს ყველა რესურსს შემდეგ კი ბიუჯეტის დამუშავების, მისი მიღებისა და შესრულების კონგროლის ფარგლებში ხდება ეფექტიანი მმართველობითი გადაწყვეტილების ანალიზი (შეფასება).

მოგიერთ ქვეყანაში აღმასრულებელი ხელისუფლების მოქმედება საბიუჯეტო სფეროში მკვეთრად შეზღუდულია საკანონმდებლო ხელისუფლების მიერ მიღებული გადაწყვეტილებებით. ეს განსხვავება მნიშვნელოვან როლს თამაშობს პოლიტიკურ დონეზე საბიუჯეტო არჩევის რაციონალიზაციის პროცესის ორგანიზაციაში. მაგრამ ეკონომიკურ დონეზე მოცემულ განსხვავებას დიდი მნიშვნელობა არა აქვს. ჩვენ მასზე სპეციალურად არ შევიჩერდებით, აღვნიშნავთ მხოლოდ, რომ საბიუჯეტო არჩევის რაციონალიზაცია გულისხმობს აგრეთვე ხარჯებისა და შედეგების ანალიზს.

საბიუჯეტო პროცესში ცენტრალური ადგილი უკავია სახელმწიფო ხარჯების სტრუქტურის არჩევას. ბიუჯეტის ყველა ფორმა, მათ შორის დიდი ხნისავე, ასრულებს სამ ფუნქციას ხარჯების სტრუქტურასთან დამოკიდებულებაში: სახელმწიფო საქმიანობის ეფექტურ მართვას, სახელმწიფო საქმიანობის დაგეგმვას, სახელმწიფო ხარჯების კონგროლს.

საბიუჯეტო პოლიტიკის სამუალებით სახელმწიფო მართვა წარმოადგენს აღმასრულებელი ორგანოების საქმიანობას, როგორც ფედერალურ, ასევე რეგიონების დონეზე, რომელიც მიმართულია რესურსებისა და პერსონალის ეფექტურად გამოყენებისაკენ კანონით გათვალისწინებული საქმიანობის ფარგლებში. უპირველესად, ეს საქმიანობა მიმართულია პროგრამის მიღების შედეგად და საორგანიზაციო სტრუქტურის შექმნის გზით დასახული სტრუქტურული მიზნების მიღწევისაკენ.

სახელმწიფო საქმიანობის დაგეგმვის დახმარებით ფორმულირდება სახელმწიფო ხარჯების ამოცანები, ფასდება სხვადასხვა ალტერნატიული პროგრამების ეფექტურობა და მიღებულ პროგრამის შესრულებაზე თანხმობის უზრუნველყოფა.

ბიუჯეტის (ან სახელმწიფო ხარჯების) შესრულების კონგროლი წარმოადგენს პროცედურას, რომელსაც ასრულებენ საკანონ-

მდებლო ორგანოები (ან მათ მიერ დანიშნული შესაბამისი აღმასრულებელი ორგანოები – კონგროლის კომიტეტები) და მიმართულია შესრულებული ხარჯების სისწორის შემოწმებისა და დადგენილი ღირებულებისა და შეზღუდვების დაცვისაკენ:

მაგრამ ამ სამ ფუნქციას შორის კავშირი არ არის მუდმივი; იგი იცვლება სხვადასხვა პერიოდში გატარებულ ეკონომიკური პოლიტიკის და რეფორმების მიმართულებით. საკონგროლო ფუნქციების ძირითადი მიზანი იყო დაკვირვება იმაზე, რომ სახელმწიფო სახსრები არ ყოფილიყო გამოყენებული არადანიშნულებისათვის. შემდგომ წინა პლანზე წამოიწია სახელმწიფო საქმიანობის მართვის ფუნქციამ, სახელმწიფო ხარჯების მნიშვნელობის პროგრესული აღიარების გამო და იმ ახალი როლით ეკონომიკურ სტაბილიზაციაში, რომელიც მათ მიაკუთვნა კეინსიანურმა თეორიამ. შემდგომ, დაგეგმვის ფუნქციის წინ წამოწევა მიეკუთვნება ძირითადად 60-იან წლებს. თანამედროვე ეკონომიკის მოთხოვნამ და მასზე სახელმწიფო საქმიანობის (მათ შორის, სახელმწიფო სამეწარმეო საქმიანობა) მზარდი გავლენა თხოულობს სახელმწიფო ხელისუფლებისაგან მის მოქმედებებში რაღაც შეიძლება, მეტ რაციონალობას. ზუსტად ამით აიხსნება დღეისათვის სახელმწიფო მართვის ორგანოების მზარდი ყურადღება ბიუჯეტის დაგეგმვის პრობლემებისადმი.

გერმინი „საბიუჯეტო არჩევის რაციონალიზაცია“ წარმოიშვა საფრანგეთის ადმინისტრაციული მართვის სისტემაში 60-იანი წლების ბოლოს. ფრანგული გერმინის ამერიკულ ანალოგად გვევლინება „Pianning Programming Budgeting Sistem“ - საგეგმო-საპროგრამო საბიუჯეტო სისტემა¹.

საბიუჯეტო სისტემის ორგანიზაცია, რომელსაც ჩვენ ეუწოდებთ საბიუჯეტო არჩევის რაციონალიზაციას, მოიცავს საბიუჯეტო ხარჯების, შემოსავლების სფეროს, აგრეთვე საბიუჯეტო სისტემის რეგულირების ხერხებს, მის ორგანიზაციასა და მართვას. საბიუჯეტო სისტემის სწორ მართვას, რომელიც დაფუძნებულია ეკონომიკური და სოციალურ-პოლიტიკური ფაქტორების კომპრომისზე, გარდა პირდაპირი საბიუჯეტო ეფექტისა, უდიდესი გავლენა აქვს ქვეყნის ეკონომიკური მდგომარეობასა და მოსახლეობის ბედზე. შე-

¹ Levy – Lambert H., Qui l laume H., “La rationalisation des choix budgetaires”. P., Presses univ. de France, 1975, 231 p.

იძლება განესაზღვროთ საბიუჯეტო სისტემის ამოცანები, როგორც ეროვნული შემოსავლებისა და ხარჯების პროგნოზირება, მათზე მოქმედი მოკლევადიანი და გრძელვადიანი კომპლექსური ხერხების ორგანიზაცია. მაგრამ, პრაქტიკაში საბიუჯეტო გადაწყვეტილებები ძალიან იშვიათად შეესაბამება ეკონომიკური რაციონალიზაციის პრინციპებს, ისინი უმეტესად მიიღება შესაბამისი წინასწარი ანალიზის გარეშე¹.

თანამედროვე საბიუჯეტო სისტემას აქვს რიგი ხასიათის თავისებურებები, რომელიც ძირითადად მისი ნაკლია, იგი აფერხებს მის ეფექტიანობას, მათ მიეკუთვნება:

- ბიუჯეტის ხისტი წლიური ხასიათი, რომლის შედეგადაც არ გარდება ამა თუ იმ ფინანსური მახასიათებლების ამომწურავი შეფასება, რომელნიც გამოდიან კალენდარული გეგმის ფარგლებს გარეთ;

- ბიუჯეტის ხარჯით ნაწილში დაჯგუფება ხდება ან ნიუთობრივ-ნატურალური პრინციპით, ან დანიშნულების მიხედვით, რაც ძალიან აძნელებს სახელმწიფო საქმიანობის სწორ ღირებულებით შეფასებას;

- სახელმწიფო აპარატის ფუნქციონირების ხარჯები განისაზღვრება „თვალთ“, გასული წლისათვის იმავე ხარჯების „ინდექსის“ გზით.

- ძალიან სუსტია საბიუჯეტო პროცესის ორგანიზაცია, რის შედეგადაც არ ხდება შესაძლო საბიუჯეტო გადაწყვეტილებების შედარებითი ანალიზი და უპირატესობა ეძლევა უფრო ძვირადღირებულ გადაწყვეტილებებს (საინვესტიციო პროექტებს), ოპტიმალურის საზიანოდ. ოპტიმალურები ითვალისწინებენ გექნიკურ, საგადასახადო, სარეგლამენტაციო და საორგანიზაციო ფაქტორებს. (უპირატესობას);

- ღღეს ბიუჯეტის შესრულების კონგროლის სისტემა მნიშვნელოვნად ხასიათდება წმინდა ფორმალური მიდგომების სიმრავლით.

უნდა ეთქვას, რომ ამ ნეგატიური მოვლენების აღმოფხვრაში ბოგიერთი დადებითი ძერები არსებობს. ისინი ძირითადად მდგომარეობს დაშვებული ხარჯების ზედა საზღვრის გამკაცრებაში და მათი გადაჭარბების დაუშვებლობაში.

¹ ასეთი სახის გადაწყვეტილებას შეიძლება მივაკუთვნოთ სამინისტროს შორის საბიუჯეტო კრედიტების განაწილება, აგრეთვე თითოეული სამინისტროს შიგნით.

მხედველობაში მივიღებთ რა ქვეყნის ეკონომიკის ყველა დარგის მოთხოვნილებების მთლიანი დაკმაყოფილების შეუძლებლობას, საფინანსო მხარდაჭერა გვევლინება პრიორიტეტულ, უფრო პერსპექტიულ მიმართულებად, რომელსაც შეუძლია ქვეყნის საწარმოო პოტენციალისა და შემოსავლების ზრდა ბიუჯეტში; შეუძლია ერთდროულად გაზარდოს სოციალური სფერო და ინვესტიციების დახმარება განისაზღვრება, როგორც საკუთრივ პრიორიტეტი საბიუჯეტო პოლიტიკაში.

დღეს, როცა დაძველებული საწარმოო ბაზის მოდერნიზაციის პრობლემა განუწყვეტლივ მწვავედება, მკვეთრად გადიდება საბიუჯეტო მართვის ეფექტიანობის გამრდის მოთხოვნა.

არსებობს საზღვარგარეთის ქვეყნების პრაქტიკაში უკვე გამოცდილი საბიუჯეტო მართვის პროცესების სისტემის რეფორმა. ერთი მხრივ, მათ შეიძლება მივაკუთვნოთ სისტემური მართვის ახალი მეთოდები, „იმპორტირებული“ აშშ-დან – „სახალხო მენეჯმენტისა“ და „მიზნობრივი მართვის“ სახელწოდებით, რომელთა ადაპტირებაც შეიძლება ჩვენი ქვეყნის საბიუჯეტო სისტემასთან.

მეორე მხრივ, ლაპარაკია მიკროეკონომიკური თეორიის ფარგლებში დამუშავებული ანალიზის მეთოდზე – „დანახარჯები – ეფექტი“, რომელიც საშუალებას გვაძლევს ჩავატაროთ სახელმწიფო საქმიანობისა და სახელმწიფო ხარჯების ანალიზი მისი ცალკეული მიმართულების მიხედვით.

სახელმწიფო საქმიანობის ეფექტიანობის ანალიზის პრინციპის დანერგვა საშუალებას გვაძლევს, ნათლად განვსაზღვროთ ამ საქმიანობის საბოლოო მიზანი. მისი დანერგვა გვიჩვენებს დადებით გავლენას ეკონომიკაზე მთლიანად და ეკონომიკურ ზრდაზე კერძოდ. ეფექტურობის კრიტერიუმი თამაშობს უდიდეს როლს სახელმწიფო ინვესტიციების მიმართულების არჩევანში, აგრეთვე მათი ოპტიმალური ზომის განსაზღვრაში. სწორედ ნახსენებ ორ „ეშმაკზე“ – მიზნობრივ მართვასა და „დანახარჯები-ეფექტზე“ მეთოდის ანალიზზე ბაზისდებოდა საბიუჯეტო არჩევის რაციონალიზაციის შექანიზმი.

ასეთი სისტემა მიიღეს საფრანგეთში 1968 წელს და აშშ-ში 1965 წლიდან. აშშ-ში ამ სისტემის საფუძველი იყო დამუშავებული ქვეყნის საგეგმო-საპროგრამო ბიუჯეტი 1965 წ. თავდაცვის დეპარტა-

მენგისათვის. სწორედ ჯარის სისტემის ფარგლებში მოხდა საგეგმო-საპროგრამო სისტემის ექსპერიმენტული დანერგვა, შემდეგ იგი გადაეცამშენებლობისა და მოწყობილობის სამინისტროს. საფრანგეთში საბიუჯეტო პროცესის რაციონალიზაციის სისტემის სათავეებში იდგა ეკონომიკისა და ფინანსთა სამინისტრო, რომლის ფარგლებში რამდენიმე წლის განმავლობაში მუშაობდა ანალიტიკოსების ჯგუფი, რომლებიც ანგარიშობდნენ მოგიერთი მნიშვნელოვანი (სახალხო მეურნეობის თვალსაზრისით) პროექტის ეფექტიანობას. ეს ჯგუფი ასრულებდა სახელმწიფო ადმინისტრაციის ფარგლებში პროგრამის კოორდინაციას. საბიუჯეტო არჩევის რაციონალიზაციის სისტემის ოფიციალური დანერგვა, როგორც უკვე ავლნიშნეთ, დაიწყო 1968 წ. იგი დაიწყო ერთდროულად სოფლის მეურნეობის, ფოსტისა და გელეკომუნიკაციების, კულტურისა ჯანმრთელობის, შრომის, მრეწველობისა და სხვა სამინისტროებში. მოგვიანებით, 1970 წ. შედგა საბიუჯეტო არჩევის რაციონალიზაციის სისტემის დანერგვის კომისია. ამ კომისიის შემადგენლობაში შედიოდნენ ყველა ზემოთჩამოთვლილი სამინისტროს წარმომადგენლები, რომლებმაც განახორციელეს სისტემის კოორდინაცია და თვალყურს ადევნებდნენ შესაბამის სამინისტროებში ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ მათ სწორად გამოყენებას.

საბიუჯეტო არჩევის რაციონალიზაციის სისტემის დანერგვის პროცედურა სქემატურად შეიძლება დაეყოს შვიდ ეტაპად:

1. მიზნების ანალიზი (მიზნის სტრუქტურებად დაყოფა);
2. მიზნების მისაღწევის საშუალებების ანალიზი;
3. დამოკიდებულება საშუალებებსა და მიზნებს შორის (სისტემის ანალიზი);
4. ალტერნატიული პროგრამის დამუშავება (პროგრამის სტრუქტურა);

5. პროგრამის ანალიზი (შეფასება);

6. გადაწყვეტილების მიღება (გეგმა, პროგრამა, ბიუჯეტი);

7. შესრულება და კონტროლი (მიზნობრივი მართვა).

განვიხილოთ გამოყოფილი ეტაპები დაწვრილებით.

პირველი ეტაპის შესახებ აუცილებელია ავლნიშნოთ, ძირითადი მიზანი უნდა დაეყოს სუბორდინარული მიზნების განსაზღვრულ რაოდენობად, მაგრამ ამ სტადიაზე ამ მიზნების რაოდენობრივი დაკონკრეტება არ ხდება. მხოლოდ განსაზღვრული მიზნე-

ბის მიღწევის საშუალებების შეფასების შედეგად შეიძლება და-
ვაკონკრეტოთ დასახული მიზნის რაოდენობრივი პარამეტრები.
უნდა დავყოთ და ანალიზი გავუკეთოთ რთულ და კომპლექსურ
მიზნებს (ამოცანებს), მივეთვათ გრაფიკული ინტერპრეტაცია განსაზღ-
ვრული ამოცანების სტრუქტურას, რომელიც გავვიადვილებს სხვა-
დასხვა მიზნების დაქვემდებარების ღეგალებს.

საბიუჯეტო არჩევის რაციონალიზაციის სისტემის მეორე ფაზა
მდგომარეობს სხვადასხვა საშუალებების განსაზღვრაში, რომე-
ლიც ერთ-ერთი მიზნის მიღწევაში მაინც გვეხმარება. ამ სტადია-
ზე ხდება მიზნის მისაღწევი საშუალებების შესწავლა, მათი კო-
ორდინაცია. ამასთან ერთად, ამ ეტაპზე არ ხდება რაიმე გადაწყ-
ვეტილების მიღება, რადგანაც რაოდენობრივი საშუალებები ჯერ
კიდევ არ არის დაკავშირებული საბოლოო მიზნებთან.

მესამე ფაზაც მოიცავს ანალიტიკურ კვლევას და გვევლინება უფ-
რო მნიშვნელოვნად და რთულად. ამ სტადიას უწოდებენ აგრეთვე
სისტემის ანალიზს, სადაც ხდება შესასწავლი ნაწილის (დარგის) მთლი-
ან სისტემასთან შედარება. „შემაჯალი მონაცემების“ სახით გვევლი-
ნება საშუალებები, რომლებიც გათვალისწინებულია კვლევის მეორე
სტადიაზე, ხოლო „გამომავალი მონაცემები“ არის მიზანი, რომელიც
განხილული იქნა პირველ ეტაპზე. გარდა ამისა, მოცემულ სტადიაში
განისაზღვრება მემოთ ჩამოთვლილი საშუალებების მოქმედებაში მოყ-
ვანის ეფექტიანობა. თუკი არსებული მონაცემები საკმარისია, მაშინ
შესაძლებელია სისტემის მათემატიკური მოდელის აგება.

ალტერნატიული პროგრამის (მეოთხე ეტაპი) ღამუშავების დროს
სპეციალისტები ირჩევენ რამდენიმე შესაძლო ნიზანს და თითოეუ-
ლი მათგანისათვის ამუშავებენ ერთ ან რამდენიმე პროგრამას, რაც
მიზნის მიღწევის საშუალებას იძლევა. ასეთი პროგრამა წარმოად-
გენს საშუალებებისა და მიზნის კომბინაციას და მოიცავს საბოლოო
მიზანზე, ამ საშუალებების გავლენის შეფასებას, ჩისი მიღწევის ხარ-
ჯებზე (პირდაპირი ან ირიბი), და სხვა მომენტებს. იმ მომით, რომლი-
თაც ერთი პროგრამა ხელს უწყობს მხოლოდ ერთი კონკრეტული
მიზნის რეალიზაციას, აუცილებელია სტრუქტურები დავყოთ ისე, რომ
ისინი შესაბამებოდნენ მიზნების განსაზღვრულ სტრუქტურას.

ანალიზის სტადიაში (მეხუთე ეტაპი) შეიძლება ჩართული იქ-
ნას მიკროეკონომიკური ანალიზის მეთოდი, განასხვავებენ პროგ-
რამის შეფასების რამდენიმე დონეს მზარდი სირთულის მიხედ-

ვით, ზოგჯერ შეიძლება შევადაროთ სხვადასხვა პროგრამები, რომლებიც შეესაბამება ერთსა და იმავე მიზანს, რომლებიც აგრეთვე არიან სირთულის ერთსა და იმავე დონეზე. ამ პროგრამებს შორის არჩევანის გაკეთება შეიძლება გაკეთდეს.

სხვადასხვა კატეგორიის სხვაობის სიდიდე, პროგრამების შედარება, „დანახარჯები-ეფექტის“ მეთოდის ანალიზი, საშუალებას გვაძლევს დაეადგინოთ მათი პრიორიტეტის სტრუქტურა“.

თუკი დასახულ მიზანს აქვს ღირებულებითი (საბაზრო) ხასიათი, მაშინ საესებით შესაძლებელია ჩატარებული ანალიზის შედეგი გამოვსახოთ ღირებულებით ფორმაში. ამავე დროს, „დანახარჯები-ეფექტის“ ანალიზის მეთოდის გამოყენება საშუალებას გვაძლევს არჩევანი გაეკეთოთ პროგრამებს შორის, რომლებიც მიმართულია ერთი და იმავე მიზნის მისაღწევად (საშუალო, სხვადასხვა კატეგორიის პროგრამები) ანდა უზრუნველყოთ სხვადასხვა მიზნის მიღწევა.

უნდა ავლნიშნოთ, რომ ზოგიერთ მიზანს არა აქვს და არ შეიძლება ქჟონდეს ღირებულებითი (საბაზრო) შეფასება, მაგრამ მიუხედავად ამისა, ზოგიერთ შემთხვევაში, მათ შეიძლება მიეცეთ ფორმალური ღირებულებითი შეფასება ანალიზის შედეგად ექსპერტების ამრის გათვალისწინებით. ამ შემთხვევაში პროგრამების პირდაპირი შედარება, რომლებიც უზრუნველყოფენ ამ მიზნებს, შესაძლებელი ხდება.

ზოგიერთ სიგუაციაში შეუძლებელია დასმულ ამოცანასთან გამოვიყენოთ ღირებულებითი შეფასება. ამ შემთხვევაში შეიძლება ასეთი ამოცანები გამოვსახოთ ფულად გამოსახულებაში, მხოლოდ რეალურ სინამდვილეში მიღებულ გადაწყვეტილების ანალიზის შედეგად. ასე მაგალითად, ჯანდაცვისათვის გამოყოფილი ხარჯების ჯამი საშუალებას გვაძლევს თეორიული გზით განესაზღვროთ ის ღირებულება, რომელსაც მთავრობა იხდის მოსახლეობის ჯანმრთელობისათვის. ერთხელ დადგენილი ასეთი ღირებულებითი შეფასება საშუალებას გვაძლევს „დანახარჯები-ეფექტი“ მეთოდის ანალიზი გამოვიყენოთ, ამავე დროს, ანალიზში ჩართული უნდა იყოს საქმის პოლიტიკური მხარე. ამ შემთხვევაში შეიძლება გამოყენებული იქნეს მრავალფაქტორიანი ანალიზის მეთოდი, რომელიც საშუალებას აძლევს გადაწყვეტილების მიმღებ პირს, გააკეთოს არჩევანი სხვადასხვა პროგრამებს შორის.

2.2. საბიუჯეტო პროცედურის ჩარჩოებში გადაწყვეტილებათა მიღების პრობლემები

ანალიზის ყველა დონის ჩაგარების შემდეგ, ანალიტიკოსები აყალიბებენ მრავალწლიანი მიზნებისა და საშუალებების სისტემას, რომელიც აუცილებელია მათი მიღწევებისათვის. ამერიკულ სისტემაში ასეთი პროცედურა მეორდება ყოველწლიურად და მთავრდება „მცურავი“ ხუთწლიანი გეგმა-ბიუჯეტის დამუშავებით. ფინანსური საშუალებები, მიმართული ამ გეგმის პირველი წლის რეალიზაციაზე, შეესაბამება დამდეგი წლის ბიუჯეტს. ეს უკანასკნელი ღგება საბიუჯეტო სახსრების არა გრადიციულ ფორმაში, არამედ საბიუჯეტო პროგრამის ფორმაში. მასში უშუალოდ ნაჩვენებია თითოეული პროგრამის მოსალოდნელი შედეგი, რომელიც მიღებული იქნება მოცემული პროგრამის განხორციელების შემთხვევაში. მასში ნაჩვენები იქნება ამ პროგრამის განხორციელებისათვის საჭირო სახსრები. საფრანგეთში საბიუჯეტო გეგმის დამუშავების მთლიანი პროცედურა გარდება ხუთწლედში ერთხელ. არსებობს აზრი, რომ არ შეიძლება მიზნები გადასინჯული იქნას ყოველწლიურად. ამრიგად, სახსრებით შესაძლებელია გრადიციული ბიუჯეტის დამუშავებიდან გადავიდეთ საბიუჯეტო პროგრამის შედგენაზე¹.

ბოლო ეტაპი – საბიუჯეტო არჩევის რაციონალიზაციის ეტაპი (შესრულება და კონტროლი) გულისხმობს სახელმწიფო სექტორში საწარმოების მართვის თანამედროვე პრინციპების გავრცელებას. ამ მიზნით, უპირველესად, აუცილებელია კონკრეტულად განვსაზღვროთ საბიუჯეტო პროცესების მართვაში მონაწილე რგოლების მიზნობრივი ფუნქციები. შემდეგ, ბიუჯეტის შესრულების ყველა დონეზე საჭიროა გამოიყენოს მიზანი, რომელიც აღჭურვილი იქნება ციფრული ინდიკატორებით; მიზანი და ციფრული მნიშვნელობა, ამავე დროს, უნდა გვევლინებოდეს გაგარებული ანალიზისა და მიღებული გადაწყვეტილების შედეგად. პასუხისმგებელმა პირებმა (ფუნქციონერები) უნდა მიიღონ გადაწყვეტილება მხოლოდ თავისი კომპეტენციისა და პასუხისმგებლობის ფარგ-

¹ იხ. კაპიტალისტური სახელმწიფოების ფინანსები. /პ. ბოლდირევის რედ. მ.: ფინანსები და სტატისტიკა, 1985; Levy – Lambert H., Qui I laume H., “La rationalisation des choix budgetaires”. P., Presses univ. de France, 1975, 231 p.

ლებში. საბოლოოდ, უნდა არსებობდეს პასუხისმგებლობის სისტემა სამუშაოს უბანზე და პერიოდული ანგარიშგება გემდგომი ორგანოების მიმართ. ამ სქემის გამოყენებისას ძირითადი სიძნელეები ჩნდება სახელმწიფო ჩინოვნიკების საქმიანობისა და პასუხისმგებლობის წესების განსაზღვრასთან დაკავშირებით, კერძოდ, როდესაც ამუშავდება სახელმწიფო მოსამსახურის სტაგუსი და მის საქმიანობაზე კონტროლის შესაძლებლობა.

მიუხედავად იმისა, რომ სახელმწიფო ფუნქციების შესრულებაზე კონტროლისა და პასუხისმგებლობის მწყობრი სისტემის შემოღება საკმაოდ ძნელია, საბიუჯეტო პროგრამების შედგენა მაინც მიმართულია სახელმწიფო ფინანსების მართვისა და კონტროლის პროცესების გაადვილებისაკენ.

ამ პროგრამების დამუშავების, დანერგვისა და განხორციელების საფუძველად შეიძლება შეზღუდულად შეუფარდოთ სპეციფიკური სახელმწიფო მიზნები და სახელმწიფო რესურსები. ამ პროგრამების ფარგლებში შესაძლებელია ჩაგარდეს სხვადასხვა საბიუჯეტო პროექტების ხარჯებისა და ეფექტიანობის შედარებითი ანალიზი და რამდენიმე პროექტიდან ერთ-ერთის შერჩევა. საბიუჯეტო პროგრამის გამოკლვევის ამ მიმართულების ძირითად იდეად გვევლინება სხვადასხვა სახელმწიფო ხარჯის შეფარდება საერთო ან კონკრეტული ხასიათის ფუნქციურ მიზნებთან და ამის საფუძველზე მათემატიკური მოდელის აგება. ეს მათემატიკური მოდელები გვიჩვენებენ განსაზღვრული მიზნის კონკრეტულ რესურსებს და მიღებული შედეგების შეფასებას. მოცემული პროექტის ფარგლებში ირჩევენ შედარებით რაციონალურ მიზნებს, ხდება ალტერნატიული პროგრამების სპეციფიკაცია და მიღებული შედეგების შემოწმება. საბიუჯეტო პროგრამების შედგენა წარმოადგენს არა მარტო პრობლემასთან განსაკუთრებულ გექნიკურ მიდგომას, არამედ მრავალწახნაგოვან სტრატეგიას, რომელიც უზრუნველყოფს მრავალრიცხოვანი ფუნქციების შესრულებას.

სქემატურად შეიძლება გამოვყოთ საბიუჯეტო პროგრამების სამი ფუნქცია:

- სახელმწიფო საქმიანობის კლასიფიკაცია მიზნების მიხედვით;
- ანალიზი: დანახარჯების შედარება შედეგთან და შესაძლო გადაწყვეტილებების შესწავლა ოპტიმალური შედეგის მიღების მიზნით;

– პროგნოზირება. მრავალწლიანი სამთავრობო პროგრამის შედგენა. ყველა ეს სამი ფუნქცია დაკავშირებულია ბიუჯეტურ პროცესში ანალიზის მნიშვნელობასთან. ამიტომ გასაგებია, რომ მათ შორის ყველაზე მნიშვნელოვანია მეორე ფუნქცია, რომელიც დაფუძნებულია „დანახარჯები-ეფექტი“-ის მეთოდზე.

საბიუჯეტო პროგრამების შედგენა მოიცავს რამდენიმე ეტაპს:

- მიზნების სპეციფიკაცია;
- მიზნის მიღწევაში საწარმოს როლის შეფასება;
- საერთო დანახარჯების გაზომვა და მრავალწლიანი პროგრამების შედგენა;
- სხვადასხვა შესაძლებელი გადაწყვეტილების შეფასება და შედარება;
- ჩვეულებრივ საბიუჯეტო პროცედურაში საბიუჯეტო პროგრამების ინტეგრაცია.

საბიუჯეტო პროგრამების პირველი ეტაპი მოიცავს სახელმწიფო საქმიანობის ძირითადი მიზნების (ამოცანების) შესწავლასა და იდენტიფიკაციას.

საბიუჯეტო პროგრამირების შემდეგი ეტაპი კონცენტრაციას უკეთებს პროგრამის შედეგებს. მოცემულ ეტაპზე სდება მოსალოდნელი შედეგების გაზომვა. გამოკვლევის ეს ეტაპი პირდაპირ კავშირშია ამა თუ იმ საბიუჯეტო პროგრამის სოციალურ ინდიკატორებთან.

შემდეგი ეტაპია თითოეული განხილული პროგრამის ღირებულების შეფასება. ხარჯები არ უნდა ეფარდებოდეს მხოლოდ საბიუჯეტო ჯამის იმ სიდიდეს, რომელიც გამოიყოფა ამა თუ იმ პროგრამის განხორციელებისათვის. საბიუჯეტო დანახარჯების ჯამი აგრეთვე უნდა შეეუპირისპიროთ პროგრამის რეალურ სოციალურ დანახარჯებს. ეს უკანასკნელი უნდა მოიცავდეს ირიბ ხარჯებსაც, რომლებიც დაკავშირებულია ამა თუ იმ პროგრამის განხორციელებასთან.

მაგრამ, როგორც უკვე აღვნიშნეთ, საბიუჯეტო პროგრამების მიზანი ყოველთვის არ ჯდება წლიური ბიუჯეტის ფარგლებში და უმეტეს პროგრამას საშუალებას აძლევს მიაღწიოს დასახულ მიზანს მხოლოდ საშუალოვადიან ან მრავალწლიან გეგმაში.

ბოლოსწინა ეტაპი, რომელიც ითვლება მნიშვნელოვნად, დაიყვანება სხვადასხვა შესაძლებელი გადაწყვეტილებების გამოკე-

ლევებზე იმისათვის, რომ მიზნის მისაღწევად განისაზღვროს უფრო ეფექტური და უფრო ნაკლებადღირებული გადაწყვეტილებები. ეს ეტაპი მოიცავს დასმული მიზნების მისაღწევად სახსრების განსაზღვრას.

მოცემულ ეტაპზე ხდება დასახული მიზნის მიღწევისათვის ყველაზე უფრო ეფექტური ხერხების გამოვლენა ყველა შესაძლო ხერხებიდან და მათ შორის აირჩევა მიზნის მიღწევის ოპტიმალური ხერხი.

პროცედურა, ეგრეთწოდებული „ბიუჯეტიზაცია ნულის ღონიდან“ გვევლინება საკვანძოდ, თუკი არ გამოვიყენებთ საბიუჯეტო ხარჯების კერძო (მარჩინალური) შეფასების პრაქტიკას, გასულ წელთან შედარებით, შეფასების მარჩინალური მეთოდის გამოყენება გამორიცხავს საბიუჯეტო გადაწყვეტილებების ფუნდამენტურ გადახედვას და დაიყვანება მხოლოდ წინა საბიუჯეტო ხარჯების ღონის კერძო მოდიფიკაციაზე.

საბიუჯეტო საკითხების რამდენიმე სპეციალისტის ამრით, აუცილებელია შემდგომშიც შევისწავლოთ ხარჯების წინა ღონის მარჩინალური მნიშვნელობა, უკვე ამოქმედებული პროგრამების ჩათვლით.

საბიუჯეტო პროგრამის შედგენის ბოლო ეტაპი ჩვეულებრივ წლიურ ბიუჯეტში საბიუჯეტო პროგრამის ინტეგრაციაში მდგომარეობს, საბიუჯეტო პროგრამა სამუალებას გვაძლევს რაციონალიზაცია გავეუქეთოთ სახელმწიფო ხარჯებს მრავალწლიან პერსპექტივაში. წლიურ ბიუჯეტი კი რჩება ღოკუმენტად, რომლის მიხედვითაც ხდება გადაწყვეტილების მიღება, მისი გამოყენება, აღმინისტრაციული კონტროლი და რესურსების გამოყოფა. ამიგომ, საბიუჯეტო პროგრამები უნდა იყოს დაკავშირებული (ჩართული) წლიურ ბიუჯეტთან.

პრაქტიკაში საბიუჯეტო პროგრამირების გამოყენება ნიშნავს ოთხი ოპერაციის ჩატარებას და შესაბამისად, ოთხი ცალკეული ღოკუმენტის შედგენას, რომლებიც ახასიათებენ:

- 1) პროგრამის სტრუქტურა;
- 2) მრავალწლიან გეგმა-პროგრამას და მის დაფინანსებას;
- 3) პროგრამის ინფორმაციულ ბაზას;
- 4) პროგრამის ანალიზის მეთოდს.

საბიუჯეტო პროგრამების სტრუქტურის დამუშავება წარმო-

აღგენს საბიუჯეტო პროგრამირების მნიშვნელოვან სტადიას, რადგანაც ეს სტადია არის ბაზისი საბიუჯეტო ხარჯების შესადგენად. ამ სტადიაზე წარმოებს საბიუჯეტო ხარჯების უფრო ღრმა ანალიზი, მონაცემების მოპოვება, პოტენციურ საბიუჯეტო ხარჯებზე გამოიკვეთება შესაძლო სუსტი მხარეები.

პროგრამის სტრუქტურის დამუშავება გვეხმარება მოვიშოროთ საბიუჯეტო ხარჯების კლასიფიკაციის ცალკეული ნაკლი. საბიუჯეტო კლასიფიკაცია, რომელიც შედგენილია მიზნობრივი ნიშნით, საშუალებას გვაძლევს, კომპლექსურად შევისწავლოთ პროგრამები, რომელთაც აქვთ საერთო მიზნები და ამისთვის გამოვიყენოთ ცალკეული პროგრამის ურთიერთშეცვლის და ურთიერთშევისების პრინციპი. ერთი მხრივ, სისტემის ყველა ელემენტი, რომელიც ემსახურება ერთ მიზანს და ერთმანეთს ავსებენ, უნდა იყოს დაჯგუფებული პროგრამის ერთ განყოფილებაში, რათა ნათლად წარმოვიდგინოთ ყველა შესაძლო ცვლილება ბიუჯეტის ერთი განყოფილების (ანდა სტაგიის) ფარგლებში.

მეორე მხრივ, საბიუჯეტო პროგრამირების თვალსაზრისით მნიშვნელოვანია, რომ განყოფილების მიხედვით ყველა ხარჯი, რომელთაც ერთად მიეყავართ ამა თუ იმ ამოცანის შესრულებამდე წარმოდგენილი იყვნენ კომპლექსში, ისე რომ, დანახული იქნეს თითოეული პროგრამის ჯამური ფასი. მაგალითად, პოლიციის ორგანოებისა და სასამართლოების საქმიანობა ერთმანეთს ავსებენ დანაშაულთან ბრძოლის საქმეში, ამიტომ საჭიროა, ჩვენი აზრით, მათი შენახვის ხარჯების განხილვა კომპლექსურად ხდებოდეს და ბიუჯეტური სახსრები მათ შენახვაზე უნდა იქნეს გამოყოფილი ბიუჯეტის ერთ განყოფილებაში.

ამასთან ერთად, საბიუჯეტო კლასიფიკაციაში მიზნობრივი პრინციპის გამოყენება არ გამორიცხავს სხვა პრინციპების არსებობას. მაგალითად, არსებობენ საქმიანობის სახეები, რომლებიც ერთდროულად ფარავენ საბიუჯეტო პროგრამის რამდენიმე მიზანს.

აღნიშნული კრიტერიუმების გათვალისწინებით დამუშავებული საბიუჯეტო პროგრამები უნდა იყოს სისტემატიზებული კატეგორიების, ქვეკატეგორიებისა და ელემენტების მიხედვით, საბიუჯეტო მიზნების იერარქიის შესაბამისად. მაგრამ საბიუჯეტო პროგრამის სტრუქტურა არა მარტო დუბლირებას უკეთებს საბიუჯეტო მართვისა და კონტროლის იერარქიულ სტრუქტურას, რომელთა

აუცილებლობაც საჭიროა საბიუჯეტო პროგრამის შედგენის პირობებში. საბიუჯეტო პროგრამირება ხელს უწყობს საბიუჯეტო ინფორმაციის სისტემატიზაციას.

საბიუჯეტო პროგრამირების ფარგლებში შედგენილი მეორე დოკუმენტი – ესაა მრავალწლიანი გეგმა-პროგრამა და მისი დაფინანსების დასაბუთება, რომელიც ახასიათებს ხარჯების ჩამონათვალს, საჭიროს მრავალწლიანი პროგრამის განსახორციელებლად და მოსალოდნელი შედეგებისათვის. საბიუჯეტო პროგრამის შედგენისას ბიუჯეტის ანალიზი წლიური ციკლის ჭრილში კარგავს თავის ლიდერობას, საბიუჯეტო პოლიტიკაში დამატებითი აქცენტი გაკეთებულია საშუალო და მრავალწლიანი მიზნებისათვის.

საბიუჯეტო პროგრამების გეგმა და მათი დაფინანსების დასაბუთება დგება ერთად რამდენიმე წლით (უფრო ხშირად 4-5 წელზე) ადრე. ისინი ძირითადად, შეიცავს პროგრამის განსახორციელებლად დასახულს დანახარჯების ჯამს, რომელიც ინფორმაციული ბაზაა საპროექტო სახსრების მოთხოვნილების შესაფასებლად, აგრეთვე პრიორიტეტული საბიუჯეტო ხარჯების გამოსაელენად. გარდა ამისა, ეს გეგმა ამყარებს კავშირს ყოველწლიურ ბიუჯეტსა და მრავალწლიანი საბიუჯეტო გეგმის პრიორიტეტებთან.

პროგრამის სტრუქტურისა და მრავალწლიანი ფინანსური გეგმის დამუშავების შემდეგ ჩნდება ინფორმაცია მიზნებზე, სარჯებზე და ბიუჯეტის პროგრამის შესრულების მოსალოდნელ შედეგზე. პროგრამის სტრუქტურა და მრავალწლიანი გეგმა-პროგრამა ძირითადად გეაძლევს მხოლოდ ანალიზისათვის აუცილებელ ინფორმაციას, მაგრამ მათ ანალიზის შეცვლა არ შეუძლიათ.

ანალიზის სტადია გულისხმობს სპეციალური საინფორმაციო ბაზის არსებობას და სპეციალური ანალიტიკური მეთოდების გამოყენებას. პროგრამის საინფორმაციო ბაზა – ეს შეკუმშული დოკუმენტია, რომელიც სხვადასხვა დონეზე რეზიუმეს უკეთებს საბიუჯეტო პროცესების მიღების გადაწყვეტილებას. ამ დოკუმენტში ფორმულირდება მიღებული პროგრამების ძირითად მოტივებს. იგი დგება ყველა შესაძლო გადაწყვეტილების ინდენტიფიკაციისა და პროგრამის ანალიზის მონაცემების საფუძველზე. პრინციპში, თითოეულ პროგრამას უნდა ჰქონდეს მსგავსი საინფორმაციო ბაზა.

ანალიზის მიზნით, პროგრამის ინფორმაციული ბაზა უნდა შეიცავდეს საპროგრამო სტრატეგიის რეზიუმეს. მაგრამ ზოგიერთი პროგრამის მიხედვით, გადაწყვეტილების მიღების გაადვილების მიზნით, შეიძლება ჩატარდეს უფრო დეტალური ანალიტიკური კვლევა. ეს უკანასკნელი შეიძლება ჩატარდეს სხვადასხვა მეთოდით: მაკრო და მიკროეკონომიკური ანალიზის მეთოდით, სოციოლოგიური შეფასების, სპეციალური სტატისტიკური მონაცემების თავმოყრისა და მათემატიკური მოდელების გამოყენების მეთოდით.

საბიუჯეტო პროცედურასთან მიმართებაში ამ მეთოდებს აქვთ გამოყენების ორი ძირითადი მიმართულება: რეტროსპექტიული ანალიზი არსებული მონაცემების ბაზაზე და მოსალოდნელი ტენდენციების პროგნოზი, პერსპექტიული (მომავალი) გადაწყვეტილებების მისაღებად.

მიუხედავად იმისა, რომ საბიუჯეტო პროგრამირების ძირითადი პრინციპები საკმაოდ დამუშავებულია, საბიუჯეტო პროცესის ეს სფერო ითვლება საკმაოდ ახლად იმ ქვეყნებშიც კი, როგორცაა აშშ და საფრანგეთი, ისინი ამ მეთოდებს იყენებენ 60-იანი წლების ბოლოდან. საბიუჯეტო პროგრამირების მეთოდის დანერგვის დროს გვხვდება მრავალრიცხოვანი პრობლემები, რომლებიც პირობითად შეიძლება დავეყოს ორ ჯგუფად: ტექნიკურ და ორგანიზაციულ პრობლემებად. ტექნიკური თვალსაზრისით სიძნელეები წარმოიშობა ეკონომიკურ-სოციალური სისტემის უჩვეულო სირთულით, რომელიც გვევლინება პროგრამირების ობიექტად. ეს აძლევს გარკვეულ პირობითობას კვლევის შედეგებს, პროგრამის ღირებულების შეფასებას, ისევე როგორც მათი განხორციელების საშუალებებს. ორგანიზაციული თვალსაზრისით, პრობლემები საბიუჯეტო პროგრამირების დანერგვაზე ძირითადად დაკავშირებულია საბიუჯეტო სტრუქტურის იერარქიასთან და გამოყოფილ მიზნობრივ ფუნქციებთან. ასეთ სიძნელეს შეუძლიათ ნულზე დაიყვანონ ყველა ძალისხმევა ფუნქციების განაწილებასა პოლიტიკურ ხელისუფლებსა და საბიუჯეტო პროგრამირების სპეციალისტ-პროფესიონალებს შორის. ესაა ის ძალისხმევა, რომელიც აუცილებელია საბიუჯეტო არჩევის რაციონალიზაციის უზრუნველსაყოფად.

საბიუჯეტო საშუალებების გამოყენების სხვადასხვა მიმართულების უპირატესობა, სხვადასხვა სფეროში იმდენად განსხვავე-

ბულია და ძნელია რეალური შეფასებისათვის, რომ ეკონომიკური ანალიზი ძალიან მცირედ თუ დაგეხმარება საბიუჯეტო სახსრების ჩადების ამა თუ იმ მიმართულების პრიორიტეტის განსაზღვრაში. ასეთი საკითხების გადაწყვეტა უფრო მიეკუთვნება პოლიტიკურ სფეროს.

საბიუჯეტო პროგრამირება, ჩვენი აზრით, უპირველეს ყოვლისა, აძლევს საბიუჯეტო პროცესს ინსტრუმენტებს საბიუჯეტო ხარჯების არჩევის რაციონალიზაციისათვის. მაგრამ თუკი ასეთი პროცედურა არ იქნა გამყარებული სერიოზული ანალიტიკური მსჯელობით, იგი შეიძლება არაქმედითი გახდეს. პრობლემის ერთ-ერთ გადაწყვეტად ითვლება ანალიტიკური ბაზის გამოყენება საბიუჯეტო არჩევის პროცედურაში, ე.ი. მანამდე, სანამ დაიწყება პროგრამის კლასიფიკაცია და მონაცემების მოძებნა. საჭიროა მხოლოდ განესაზღვროთ ის სფეროები, სადაც ეს მეთოდები გამოიყენება უკეთესად. მაგალითად, მისი გამოყენება იყოს შეიძლება ეფექტური ხარჯების იმ კატეგორიებისათვის, რომლებსაც არა აქვთ დიდი სახალხო მეურნეობრივი მნიშვნელობა. შეიძლება ჩამოეთქვალთ მრავალრიცხოვანი სფერო, სადაც საბიუჯეტო პროგრამირების გამოყენება იძლევა ძალიან დიდ შესაძლებლობას, ბიუჯეტის ხარჯების დასაზუსტებლად, ამასთან, გარკვეულ საზღვრებში საბიუჯეტო პროგრამირების მეთოდის გამოყენება ხდება საბიუჯეტო პროცესთან შედარებით დამოუკიდებლად.

2.3. საბიუჯეტო სტრუქტურების შედარებითი ანალიზი

სახელმწიფო საბიუჯეტო სტრუქტურისა და პროცედურის შედარებითი ანალიზი სხვადასხვა ქვეყანაში გვევლინება, როგორც ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ინსტრუმენტი საბიუჯეტო მექანიზმის სრულყოფის ღონისძიებების დასამუშავებლად, რადგანაც საბიუჯეტო პრობლემის კვლევის ფართო ბაზა შეუძლია მოგვეცეს მხოლოდ სხვადასხვა ქვეყნის პრაქტიკის ანალიზმა. ერთი ქვეყნის გამოცდილების ანალიზს აქვს ისტორიულად განსაზღვრული ჩარჩოები: ყოველთვის რჩება თანამედროვე პირობებთან მისი მისადაგების პრობლემა.

საბიუჯეტო სტრუქტურების შედარებითი ანალიზი სამუალებას გვაძლევს მივალწით:

– ეროვნული საბიუჯეტო სისტემის უკეთეს გაგებას. ასეთი შედარებითი ანალიზი სამუალებას გვაძლევს შევადაროთ და გამოვაფიქროთ თითოეულ მოცემულ საბიუჯეტო სისტემაში საერთო და თავისებურებები.

– შედარების ხარისხის განსაზღვრა, ეროვნული საბიუჯეტო სისტემების მსგავსება სხვადასხვა ქვეყნის საბიუჯეტო სტრუქტურების თავისებურებების წინასწარი შესწავლის გარეშე. არსებობს შეცდომის დაშვების განსაზღვრული რისკი, კერძოდ, ერთ ქვეყანაში გამოყენებული ხერხის (რომელიც, მაგალითად, ხელს უწყობს სახელმწიფო ბიუჯეტის დეფიციტის დაფარვას) მექანიკური გაერთიანება სხვა ქვეყანაში;

– ეროვნული საბიუჯეტო პროცედურის სრულყოფა წესების ადაპტაციის გზით, რომელიც მიღებული იქნა სხვა ქვეყნებში და რომლებმაც გვიჩვენეს პრაქტიკაში თავისი ეფექტურობა;

– საბიუჯეტო სისტემის პარმონიულობა, რომელიც დღეისათვის, რასაკვირველია, ნაკლებად აქტუალურია, ვიდრე გადასახადებით დაბეგვრის სისტემის პარმონიზაცია; მიუხედავად ამისა, ეს აუცილებელია და გარდაუვალია პერსპექტივაში.

თავისთავად ცხადია, საბიუჯეტო სისტემები წარმოდგენილია უპირველესად იურიდიული ნორმების სისტემების სახით: სამართლის მრავალრიცხოვან განმგებლებს შორის საკმაოდ დასაბუთებულად არსებობს საფინანსო და საბიუჯეტო სამართალი. მიუხედავად ამისა, პრაქტიკაში გამოყენებული ბიუჯეტის მართვის ადმინისტრაციულ მეთოდებს შეუძლიათ შეაფასონ საფინანსო-საბიუჯეტო სამართალი, ხოლო ზოგჯერ პირდაპირ შეეწინააღმდეგონ მას. მუსგად ამაში ვლინდება სახელმწიფო ფინანსების თავისებურებები, რომლებიც ახასიათებს მთავრობის სოციალურ-ეკონომიკურ პოლიტიკას. სახელმწიფო ფინანსები არის სახელმწიფო სამართლისა და ეკონომიკური, პოლიტიკური და ადმინისტრაციული მექანიზმების გადაკვეთაზე.

დასაუვლეთ ევროპაში გრადიციულად გამოყოფილია საბიუჯეტო სისტემის ორგანიზაციის ოთხი მთავარი პრინციპი: ბიუჯეტის შედგენის წლიური ხასიათი, ერთიანობა, უნივერსალურობა და ბიუჯეტის სპეციალური ხასიათი. ეს კლასიკური საბიუჯეტო პრინციპები პოულობს გამოყენებას რიგ ქვეყანებში.

ამ პრინციპების გარდა, ცალკეულ ქვეყნებში, არსებობს საბიუჯეტო სისტემის ორგანიზაციის სხვა პრინციპები, ასე მაგალითად, გერმანიაში არსებობს საბიუჯეტო წონასწორობის პრინციპი, რომელიც ასახულია კონსტიტუციაში. ამრიგად, საბიუჯეტო წონასწორობა გვევლინება ეკონომიკურ და საფინანსო პოლიტიკის განუყოფელ ნაწილად.

ბიუჯეტის პრინციპებს (წლიურობა, ერთიანობა, უნივერსალურობა და სპეციფიკურობა) საფუძვლად უდევს როგორც პოლიტიკური, ასევე წმინდა ტექნიკური მოსაზრება. ეს პრინციპები (წესები) საშუალებას აძლევს საკანონმდებლო ხელისუფლებას, მთავრობის მოქმედებაზე განახორციელოს საკონკრეტო ფუნქციები, განსაზღვრული საკანონმდებლო პროცედურების საშუალებით. მოცემული პრინციპები ზღუდავენ მთავრობისა და ადმინისტრაციული ორგანოების თავისუფალ ქმედებას და ახორციელებენ საკანონმდებლო ზედამხედველობას მთავრობის მოქმედებაზე.

მაგრამ ეს „წესების ბლოკი“ ახასიათებს არა მხოლოდ ურთიერთდამოკიდებულების წმინდა ძალოვან ხასიათს (ან პოლიტიკურ ხასიათს) ხელისუფლების სხვადასხვა განშტოებას შორის და არ ნიშნავს საკანონმდებლო ხელისუფლების უპირატესობას აღმასრულებელზე. ეს პრინციპი უზრუნველყოფს მეთოდურად დამუშავებული და დარეგულირებული სახელმწიფო ფინანსების მართვას. მოცემული პრინციპები წარმოიშვა სახელმწიფო ფინანსების სწორედ მართვის ძირითად პირობად და სწორედ ასეთი ხასიათით უნდა იყვნენ ისინი სახელმწიფო მართვის სისტემაში.

„კლასიკური საბიუჯეტო წესების“ ადაპტაცია თანამედროვე ეკონომიკურ სისტემაში რეალიზდება ფუნდამენტური ეკონომიკური კანონზომიერების გამოყენების გზით, სახელმწიფოს მიერ თავის სოციალურ-ეკონომიკური ფუნქციების შესრულებაზე, რომელიც იწვევს რაოდენობრივ და ხარისხობრივ ცვლილებებს სახელმწიფო ფინანსების შემადგენლობაში და რომელიც, თავის მხრივ, თხოულობს განსაზღვრულ ცვლილებებს და ღიდ მოქნილობას ამ „კლასიკური წესების“ მხრიდან. საფინანსო საქმიანობის ახალი პირობები ძალიან ხშირად შეუთავსებელია საბიუჯეტო პრინციპების ზუსტ დაცვასთან, რომლებიც ჩამოყალიბდა იმ ეპოქაში, როცა მეურნეობის პროცესზე სოციალურ-ეკონომიკური გემოქმედება არ ხასიათდებოდა ისეთი სიღრმითა და სიფართოვით, როგორც ეს დღეს ხდება.

თანამედროვე პირობებში მისწრაფებას – გაიზარდოს სახელმწიფო ფინანსების მართვის სფეროს ეფექტიანობა მიუყვართ საბიუჯეტო პრინციპების მნიშვნელობის ცვლილებისაკენ და თხოულობს მათ იდენტიფიკაციას. ხშირად ისინი გრანსფორმირდება ტექნიკურ მოთხოვნებში. შეიძლება მოვიყვანოთ მაგალითები, რომლებიც გვიჩვენებენ ზემოთდასახელებული კლასიკური საბიუჯეტო პრინციპების (წესების) სხვადასხვა სახეცვლილებებსა და გამოყენებას.

ასე მაგალითად, ზოგიერთ ქვეყანაში ამ წესებმა მიაღწია კონსტიტუციური ნორმების რანგს. ორი მათგანი წარმოდგენილი არის შემდეგი ქვეყნების კონსტიტუციაში: ყოველწლიურობა: ბელგიაში, დანიაში, ირლანდიაში, იტალიაში, ლუქსემბურგში, პოლანდიაში და გერმანიაში; ერთიანობა: – იმავე ქვეყნებში ირლანდიის, დანიისა და იტალიის გამოკლებით.

ზოგიერთი ავტორის შრომებში გატარებულია აზრი, რომ თითოეული ზემოჩამოთვლილი პრინციპები შეუთავსონ საბიუჯეტო სისტემის ელემენტებს. მაგალითად, ყოველწლიურობის პრინციპი შეიძლება შეთავსებული იყოს საბიუჯეტო გეგმის (პროგნოზის) ცნებასთან, ერთიანობისა და უნივერსალურობის პრინციპი – ქვეყნის პარლამენტში ბიუჯეტის წარდგენის ცნებასთან, ხოლო სპეციფიკურობის პრინციპი – ბიუჯეტის მართვის ცნებასთან.

საბიუჯეტო გეგმები (პროგნოზი) გრადიციულად დაფუძნებულია ყოველწლიურობის პრინციპზე. თავისი კლასიკური ინტერპრეტაციით საბიუჯეტო ყოველწლიურობის პრინციპს აქვს სამი გაგება:

- მთავრობის მიერ ბიუჯეტის შედგენის წლიური პერიოდულობა და პარლამენტში ბიუჯეტის კენჭისყრის ყოველწლიური სისტემა;

- საბიუჯეტო გეგმის (პროგნოზის) შედგენის წლიური ჩარჩოები, რაც აძნელებს საბიუჯეტო პროგნოზების შედგენას უფრო ხანგრძლივი ვადით;

- ბიუჯეტის შესრულების წლიური ხასიათი, რაც აიძულებს მთავრობას, იმოქმედოს დროის განსაზღვრულ ჩარჩოებში.

საბიუჯეტო ერთიანობა გრადიციული სახით შეიძლება განსაზღვრული იქნას მაგერიალური და ფორმალური თვალსაზრისით.

- მაგერიალური თვალსაზრისით საბიუჯეტო ერთიანობა ნიშნავს იმას, რომ სახელმწიფოს ფინანსური ღონისძიებების კომპლექსი უნდა იყოს დაქვემდებარებული საპარლამენტო კენჭისყრის პროცედურას;

– ფორმალური თვალსაზრისით საბიუჯეტო ერთიანობის პრინციპი კი ნიშნავს, იმას, რომ სახელმწიფოს ყველა რესურსი და მდგომარეობა უნდა ფიგურირებდეს სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის ტექსტში, უკიდურეს შემთხვევაში, ზოგადად მაინც.

ამრიგად, ერთიანობის პრინციპი სახელმწიფო ბიუჯეტს აძლევს განსაზღვრულ კომპლექსურ მნიშვნელობას იმით, რომ ქვეყნის შემოსავლისა და ხარჯების ყველა ელემენტი თავს იყრის ერთ ლოკუმენტში – ქვეყნის ბიუჯეტში. არსებობს ამ პრინციპისა განსაზღვრული თანხედრა სახელმწიფოს, როგორც იურიდიული პირის, ცნებასთან. მაგალითად, მთავრობის ნებისმიერი სტრუქტურა ან ორგანო, რომელთაც კანონი არ აძლევს დამოუკიდებელი იურიდიული პირის უფლებას, ავტომატურად ერთეება სახელმწიფო ბიუჯეტის შემადგენლობაში და პირიქით, იურიდიული პირის სტატუსის მიცემა იწვევს ავტონომიური ბიუჯეტის (იურიდიულ და ფინანსურ ასპექტში) წარმოშობას. ერთიანობის პრინციპი იწვევს კონსტიტუციური გზით ფედერალური ბიუჯეტის თანასწორობის პრინციპის განმტკიცებას და გვაძლევს უფრო ბევრ მონაცემს სახელმწიფოს შემოსავლებსა და ხარჯებზე. მაგრამ, ბიუჯეტური ერთიანობის ამ ამქარა უპირატესობამ არ უნდა დაფაროს მისი ნეგატიური შედეგები. მათ შორის, შეიძლება, მაგალითად, იმ საბიუჯეტო საფინანსო ოპერაციის ერთნაირი ასახვა, რომელთაც აქვთ შესრულების სხვადასხვა ვადა და წარმოშობის სხვადასხვა ბუნება.

საბიუჯეტო პრინციპების დადებით და უარყოფით მხარეებს შორის ასეთი წინააღმდეგობები იწვევს განსაზღვრული კომპრომისისაკენ ლტოლვას, რის შედეგადაც ზოგიერთ ქვეყანაში ხდება საბიუჯეტო ერთიანობის პრინციპებიდან რაღაც გზით გადახვევის ღონისძიებების ძიება. ხოლო რიგ ქვეყანაში მთლიანად უარი თქვენ ამ პრინციპზე. მაგალითად, დიდ ბრიტანეთში და ირლანდიაში არ მიიღეს ერთიანობის პრინციპი მის არც ერთ ასპექტში¹.

ბიუჯეტის უნივერსალურობის პრინციპს აქვს ორმაგი მიმართულება:

– სახელმწიფოს შემოსავლები და ხარჯები უნდა იყოს შეგანილი სახელმწიფო ბიუჯეტში დასაბუთებულად, ეს განყოფილება ბიუჯეტში უნდა ფიგურირებდეს ინტეგრალური ჯამის სახით.

¹ იხ. Duvorger M. Finances publiques – P., Presses univ de Frances, 1963, 216 p.

(ეგრეთ წოდებული „არა წინააღმდეგობა“ და „არა კომპენსაციის“ წესით).

– შემოსაქვლები უნდა იყოს თავმოყრილი ხარჯის ყველა მასის დაფარვის საერთო მასაში, რაც აძლევს ბიუჯეტს ინტეგრალურ ხასიათს.

საკმაოდ დასაბუთებულად არის საბიუჯეტო კონცეფციის სისტემაში ციკლური ბიუჯეტების თეორია (კონცეფტუა), რომელიც ერთ დროს ძალიან პოპულარული იყო. დღეისათვის მან დაკარგა მომხრეების უმრავლესობა, რადგანაც პრაქტიკაში კითხვის ნიშნის ქვეშ იყო დაყენებული ეკონომიკური ციკლის თვით ცნებაც კი. ეს თეორია გამოდიოდა პერიოდული კრიზისის არსებობის ფაქტიდან, რომელიც მეორდება 7-10 წლიანი პერიოდისათვის. ღებრესიისა და ზრდის პერიოდის თანამიმდევრული ცვლა კი წარმოადგენს ეკონომიკურ ციკლს¹.

კეინსიანური თეორიის თანახმად, სახელმწიფოს ასეთივე სიტუაციაში ფინანსური მეთოდების საშუალებით შეუძლია მოახდინოს გავლენა ეკონომიკაზე: სისტემატური დეფიციტის ღოქტრინა საბიუჯეტო პოლიტიკას აძლევს ეკონომიკის ღებრესიული მდგომარეობიდან გამოყვანის სტრატეგიის ერთ-ერთ ძირითად ფუნქციას. ზოლო რადგანაც ღებრესიები პერიოდულად მეორდება და ციკლური ხასიათი აქვს, ამიგომ, მიზანშეწონილია, მიეცეთ ციკლური პერიოდულობა ბიუჯეტის სტრუქტურასაც. ბიუჯეტისათვის ციკლური ხასიათის მიცემის იღვის არსი მდგომარეობს არა ცალკეული წლიური ბიუჯეტის იზოლირებულად განხილვაში, არამედ ამ ბიუჯეტების ერთობლივ (კომპლექსურ) ანალიზში ეკონომიკის საერთო ციკლური ევოლუციის თვალსაზრისით. ამის შედეგად შეიძლება მიეაღწიოთ კრიზისების შერბილებას და შევინარჩუნოთ ეკონომიკური თანასწორობა.

ციკლური ბიუჯეტის აგების ძირითად პრინციპად გვევლინება ბიუჯეტის დეფიციტის დაფინანსება ღებრესიის პერიოდში, ზრდის პერიოდში მიღებული სახსრების ხარჯზე.

არსებობს მოცემული პრინციპის რეალიზაციის რამდენიმე ხერხი. ერთ-ერთი მათგანია სპეციალური რეზერვების შექმნა ეკონომიკური ზრდის პერიოდში. სწორედ ზრდის პერიოდში წარმო-

¹ იქვე.

იქმნება ექსტრაოდინალური სიტუაცია: სახელმწიფო ამცირებს გადასახადებს სამეწარმეო საქმიანობაზე, შემოაქვს შესაბამისი შეღავათები, რადგანაც შედარებით მცირდება მოთხოვნილება ფულად სახსრებზე. ამავე დროს, ფისკალური გვირგვინის ძირითადი სიმძიმე დევს გადასახადების გადამხდელებზე, რასაც ბოლოს და ბოლოს, მიუყვართ ეკონომიკური ზრდის ტემპის შემცირებამდე ან მათ მთლიანად შეჩერებამდე. ამ პერიოდში, ეკონომიკური აქტივობის ტემპის დაცემისას იზრდება ბიუჯეტის ხარჯები. ისინი მძიმე გვირგვინად გვევლინებიან ღებრესიის პერიოდში.

ციკლური ბიუჯეტის კონცეფცია გულისხმობს შემოთნახსენების საწინააღმდეგო მოქმედებას. სახელმწიფო გამოიყენებს ზრდის პერიოდს გადასახადებისა და საგადასახადო შემოსავლების გასაღივლებლად და შესაბამისად, ამცირებს საბიუჯეტო ხარჯებს, რათა მიიღოს მაქსიმალურად დადებითი საბიუჯეტო საღდო. ასეთი გზით დაგროვილი სახსრები ინახება რეზერვში ღებრესიის პერიოდამდე, მაგრამ ასეთ გაქტივის თანმიმდევრული გამოყენება ეჯახება ადმინისტრაციული ხასიათის სიძნელებებს. აღმასრულებელ ხელისუფლებაში არსებობს ძალიან დიდი ცდუნება, რომ დახარჯენ ეს სახრები ჯერ კიდევ ღებრესიის პერიოდის დაწყებამდე. ამიგომ ამ სახსრების მიზნობრივი დანიშნულება კანონით უნდა იქნეს გაფორმებული, მაგალითად, „საბიუჯეტო თანასწორობის ფონდის“ სახით, საიდანაც თანხა დაიხარჯება, მხოლოდ კანონით განსაზღვრული მომენტიდან. ამ თანხების მიღებისა და დახარჯვის ნებართვა უნდა მოდიოდეს საკანონმდებლო ორგანოებიდან.

საბიუჯეტო თანასწორობის ფონდის შექმნის გაქტივა შეიძლება შევსებულ იქნას წინასწარი მრავალწლიანი კრედიტის სტრატეგიით. ამ სტრატეგიას აგრეთვე ბევრი აქვს საერთო ბიუჯეტის ქრონიკული დეფიციტის თეორიასთან. ასე მაგალითად, კრიზისის პერიოდში ხდება ინვესტირების ფორსირება ეკონომიკური აქტივობის გამოსაყოცხლებლად. ინვესტიციების დაფინანსება ძირითადად ხდება სპეციალური ფონდებიდან, რომლებიც იქმნება სახელმწიფო სესხის ხარჯზე. ასეთი ფონდები უზრუნველყოფენ სესხების ამორტიზაციას (სესხის ძირითადი თანხისა და პროცენტების გაყემა) საბიუჯეტო სახსრების მარაგიდან, რომელიც იქმნება ზრდის პერიოდსა და კარგი ეკონომიკური კონიუნქტურის პირობებში.

გამოდის, რომ ინვესტიციების დაფინანსება, რომელიც ხორციელდება კრიზისის პერიოდში, ხდება ზრდის პერიოდში ბიუჯეტის დადებითი სალდოდან. ეს პრინციპი გულისხმობს საბიუჯეტო თანასწორობის ფონდის სპეციალური მექანიზმის შექმნას. ზუსტად ასეთ ფონდს შეუძლია უზრუნველყოს მრავალწლიანი სესხების ნორმალური ემისია.

ციკლური ბიუჯეტის რეალიზაციის სტრატეგიის მეორე მექანიზმი დაიყვანება სახელმწიფო ვალის ალტერნატიული დაფარვის პოლიტიკამდე. ლაპარაკია სახელმწიფო სესხების გადახდის ვალის მონაცვლეობაზე ეკონომიკური ციკლის ფაზასთან დაკავშირებით. საბიუჯეტო მეტობა, რომელიც მიიღება ზრდის პერიოდში, მიდის სესხებზე სახელმწიფო დავალიანების დაბრუნებაზე ზრდის პერიოდში, და პირიქით – დეპრესიის პერიოდში მცირდება (ან მთლიანად შეწყდება) სახელმწიფო ვალდებულებების გადახდა, რათა უზრუნველვეყნოს ბიუჯეტის დაბალანსება, რომლის ხარჯითი ნაწილი ამ პერიოდში მკვეთრად იზრდება.

ციკლური ბიუჯეტის შეედური სისტემა პარლამენტმა მოიწონა 1937 წ. მანამდე, 1929 წლიდან დაგროვდა ემპირიული გამოცდილება. სახელმწიფო ბიუჯეტი იყოფოდა ორ ნაწილად: ბიუჯეტური წონასწორობის ფონდი, რომელიც ივსებოდა სესხების ხარჯზე და ექსპლოატაციური „ბიუჯეტი“, საიდანაც მიმდინარე და ინვესტიციური ხარჯები დაფინანსდებოდა¹.

ბიუჯეტის ეს ორი სახესხვაობა შეესაბამებოდა საგანგებო და ჩვეულებრივი ბიუჯეტის ცნებას. აქ ძირითადი იდეა მდგომარეობდა იმაში, რომ საექსპლოატაციო ბიუჯეტის თანასწორობის პრინციპი არ განიხილებოდა წლიურ ასპექტში: იგი შეიცვალა მრავალწლიანი თანასწორობის პრინციპით, ე.ი. თანასწორობა მიღწეული უნდა ყოფილიყო განსაზღვრული საბიუჯეტო ციკლის (რამდენიმე წლის) შემდეგ. ამ პერიოდში საბიუჯეტო თანასწორობის ფონდში მიედინებოდა საბიუჯეტო ნამაგი, რომელიც მიღებული იყო საექსპლოატაციო ბიუჯეტის ფარგლებში აყვავების პერიოდში, ხოლო იხარჯებოდა დეპრესიის პერიოდში.

¹ იხ. Weber L.L. Analyse economique des depenses publiques. – P., Presses univ de France, 1978, 312 p.

2.4. სახელმწიფო ბიუჯეტი, მისი მთავარი მახასიათებლები საქართველოში

„ცენტრალური ბიუჯეტი არის ცენტრალური ხელისუფლების ბიუჯეტი, რომელიც მოიცავს საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო ხელისუფლების შემოსაუღლებსა და გადასახდელებს“¹.

სახელმწიფო თავისი ეკონომიკური ბერკეტებით (ფინანსური ბერკეტებით) ცენტრალურ ბიუჯეტში აკუმულირებას უკეთებს საქართველოს საგადასახადო და საბაჟო კოდექსებით გათვალისწინებულ საერთო-სახელმწიფოებრივ გადასახადებს. კერძოდ, დამატებული ღირებულების გადასახადი, აქციზი (გარდა საავტომობილო ბენზინის თანხებისა, რადგანაც ისინი მიიმართება სახელმწიფო საგზაო ფონდში და იმ სახსრებისა, რომლებიც გათვალისწინებულია აქციზური მარკების დაბეჭდვის, გრანსპორტირებასა და მიმოქცევასთან დაკავშირებული ხარჯების დასაფარავად, რადგან ისინი ირიცხება ხაზინაში გახსნილ სპეციალურ ანგარიშზე და მათი ოდენობა განისაზღვრება საქართველოს სახელმწიფო საგადასახადო დეპარტამენტის მიერ საქართველოს ეკონომიკისა და ფინანსთა სამინისტროსთან შეთანხმებით) და საბაჟო გადასახადი, გარდა იმ თანხებისა, რომლებიც ჩაირიცხებიან კანონის თანახმად ავტონომიური რესპუბლიკებისა და სხვა ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტებში.

ამათ გარდა, ცენტრალურ ბიუჯეტში ჩაირიცხება სოციალური გადასახადის ის ნაწილი, რომელიც განსაზღვრულია ქვეყნის საგადასახადო კოდექსით, საქართველოს პარლამენტის მიერ დამტკიცებული გრძელვადიანი ეკონომიკური ნორმატივების მიხედვით, სხვა ბიუჯეტებში გადასაცემი ანარიცხების გამოკლების შემდეგ დარჩენილი მოგებისა და საშემოსავლო გადასახადის ნაწილი;

შესაბამისი საკანონმდებლო და საქართველოს პრეზიდენტის ნორმატიული აქტებით განსაზღვრული წესითა და ოდენობით ჩაირიცხება არასაგადასახადო შემოსაუღლები: სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი საწარმოებიდან მიღებული წმინდა მოგება; საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით,

¹ საქართველოს კანონი „საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ“. თბ., 2003.

საქართველოს ეროვნული ბანკიდან მიღებული მოგება, აღმინის-გრაფიული გადასახდელები (მათ შორის, მოსაკრებლები), ჯარი-მები და საურავები, ბიუჯეტიდან გაცემული სესხების დაბრუნე-ბით მიღებული შემოსავლები.

კაპიტალური შემოსავლები: ფიქსირებული კაპიტალური აქტი-ვების რეალიზაციიდან მიღებული შემოსავალი, აქციების რეალი-ზაციიდან მიღებული შემოსავალი, მიწისა და არამატერიალური აქტივების რეალიზაციიდან მიღებული შემოსავალი და არასახელ-მწიფო წყაროებიდან მიღებული კაპიტალური გრანსფერტები; გრანტები, რომლებიც მიღებული ან მონეგარიზებულია ფულადი ან სასაქონლო ფორმით სამინაო და საგარეო წყაროებიდან; სეს-ხები, საქართველოს ცენტრალური ხელისუფლების მიერ კანონმ-დებლობით დადგენილი წესითა და დადგენილ ფარგლებში, ქვეყ-ნის შიგნით და გარეთ აღებული სესხები.

ყოველივე აღნიშნულის მეშვეობით, ფულადი სახსრები აკუმუ-ლირდება ქვეყნის ცენტრალურ ბიუჯეტში, საიდანაც მობილიზებუ-ლი თანხები მიიმართება საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელო-ბის ეკონომიკური, სოციალური, საგარეო-ეკონომიკური, ქვეყნის თავ-დაცვისა და სუვერენული ქვეყნის ვალდებულებათა შესრულები-სათვის საჭირო ღონისძიებათა და ასევე, საერთო-სახელმწიფო მნიშ-ვნელობის მიზნობრივი პროგრამების დაფინანსებისათვის.

საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ საქართველოს კანონის მე-10 მუხლის თანახმად, ცენტრალური ბიუჯეტის გადა-სახდელებია².

1. ა) მიმდინარე ხარჯები. კერძოდ, ხელფასები, დახმარებები, საქონელსა და მომსახურებაზე გაწეული სხვა ხარჯები, მიმდინარე გრანსფერტები, სუბსიდიები, პროცენტის დაფარვა და საბიუჯე-ტო კლასიფიკაციით განსაზღვრული სხვა მიმდინარე ხარჯები;

ბ) კაპიტალური ხარჯები – კაპიტალური აქტივების შეძენა, კაპიტალური გრანსფერტები და საბიუჯეტო კლასიფიკაციით გან-საზღვრული სხვა მიმდინარე ხარჯები;

2) დაკრედიტება, სააქციო კაპიტალში მონაწილეობა;

3) ვალის ამორტიზაცია – სესხის ძირითადი თანხის დაფარვა. როგორც ვხედავთ, შემოსენებული მუხლი გარკვეულ სრულ-

² საქართველოს კანონი „საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ“. თბ., 2003, №2116-ის.

ყოფას მოითხოვს, რამეთუ მკვეთრად არ არის აღნიშნული, თუ რისთვის უნდა დაიხარჯოს ან გაიხარჯოს მობილიზებული სახსრები. ამიტომაც, ჩვენი აზრით, აღნიშნულ მუხლს უნდა დაემატოს ისეთი ხარჯები, როგორებიცაა: საგარეო ეკონომიკურ საქმიანობასთან დაკავშირებული ხარჯები, სამობილიზაციო რეზერვების შექმნისა და შევსების ხარჯები, ასევე აღნიშნული ბიუჯეტით უნდა დაკმაყოფილდეს განათლების, მეცნიერების, კულტურის, ინფრამაყის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სახელმწიფო პროგრამების განხორციელებისათვის საჭირო თანხები. ცენტრალური ბიუჯეტით უნდა მოხდეს საქართველოს პრეზიდენტის ფონდის, სარემბერო ფონდის და სხვა მიზნობრივი საბიუჯეტო ფონდებისა და რეზერვების შექმნა.

როგორც ყველასათვის ცნობილია, ჩვენს ქვეყანაში რეგიონების (მხარეები) ეკონომიკური და სოციალური განვითარება უთანაბრობაა. აღნიშნულიდან გამომდინარე, ჩვენი აზრით, წარმოშობილი დისპროპორციების დაძლევისა და ერთიანი სოციალური პოლიტიკის გატარების მიზნით, ცენტრალური ბიუჯეტიდან თანხები მიზნობრივი გრანტფერგების სახით უნდა გადაეცეს ავტონომიური რესპუბლიკებისა (აფხაზეთი, აჭარა) და სხვა გერიგორიული ერთეულების ბიუჯეტებს.

თუ გადავხედავთ სტატისტიკურ მონაცემებს, ცენტრალური ბიუჯეტის შემოსაულები და ხარჯები შემდეგნაირად გამოიყურება¹:

თუ მოვახდენთ 1997-2000 წლების ცენტრალური ბიუჯეტის შემოსაულებისა და ხარჯების დეტალურ ანალიზს, თვალწინ წარმოგვიდგება შემდეგი სურათი: რაც გარკვეულწილად შეგვიქმნის წარმოდგენას დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდეგ, მით უფრო კონსტიტუციის მიღების შემდგომი პერიოდის განმავლობაში აღნიშნული ბიუჯეტის ფუნქციონირების მდგომარეობაზე².

ანალიზი გვიჩვენებს, რომ ცენტრალური ბიუჯეტის შემოსაულები და ხარჯების დინამიკა არამყარია, მაგრამ კიდევ უფრო ცუდ სურათს იძლევა აშშ დოლარებში გაანაგრიშებისას. აღნიშნული გენდენცია შემდგომ წელსაც გაგრძელდა. 2001 წელს შემოსაულებმა შეადგინა 533,1 მლნ. ლარი (გვერდის 94%), გრანტების ჩათვლით კი 567,8 მლნ. ლარი (90,3%), მათ შორის საგადასახადო და საბაჟო შემოსაუ-

¹ იხილეთ ცხრილი დანართში, №5.

² იხილეთ ცხრილი დანართში, №6.

ლებზე მოდის 472 მლნ. ლარი, რაც მთლიანი შიდა პროდუქტის 7,3%-ია. არასაგადასახადო შემოსავლები კი ორჯერ ვაიზარდა და შეადგინა 61,1 მლნ. ლარი, საიდანაც 20,5 მლნ. ლარი წარმოადგენს საქართველოს ეროვნული ბანკის 2000 წლის წმინდა მოგების გრანტურებს, მიუხედავად ამისა, არასაგადასახადო შემოსავლების გეგმიური მაჩვენებლები არ შესრულდა სახელმწიფო ქონების პრივატიზაციით მიღებული სახსრებიდან გაყვანილი კრედიტებიდან 500 ათასი ლარის ოდენობით, სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გაყვანილი კრედიტებიდან – 553 ათასი ლარით, შემოსავლები საკუთრებიდან და სამეწარმეო საქმიანობიდან – 2901 ათასი ლარით, ადმინისტრაციული ჯარიმებითა და სანქციებით მისაღები შემოსავალი – 595 ათასი ლარით და სხვა არასაგადასახადო შემოსავლების სახით – 10466 ათასი ლარით.

2002 წელს ცენტრალური ბიუჯეტის შემოსავალმა და გრანტებმა შეადგინა 673,7 მლნ. ლარი, ანუ 91,5% (გეგმა 736,1 ათასი ლარი), საგადასახადო შემოსავალმა – 579,0 მლნ. ლარი, ანუ 100,5% (გეგმა 775,9 მლნ. ლარი), საშემოსავლო – 18,7 მლნ. ლარი – 93,8% (გეგმა 19,9 მლნ. ლარი), მოგების – 9,5 მლნ. ლარი – 98,5% (გეგმა 9,6 მლნ. ლარი), დღგ – 397,9 მლნ. ლარი – 105,8% (გეგმა 376,2 მლნ. ლარი), აქციები – 89,3 მლნ. ლარი – 85,3% (გეგმა 104,7 მლნ. ლარი), საბაჟო – 53,2 მლნ. ლარი – 88,6% (გეგმა 60,0 მლნ. ლარი), არასაგადასახადო – 72,1 მლნ. ლარი – 87,8% (გეგმა 82,1 მლნ. ლარი), გრანტები – 22,6 მლნ. ლარი – 28,9% (გეგმა 78,1 მლნ. ლარი).

როგორც ეხედავთ, საანალიზო პერიოდში არაპირდაპირი გადასახადების წილი საერთო საგადასახადო შემოსავლებში მნიშვნელოვნად იზრდებოდა, აღნიშნული ტენდენცია დღესაც გრძელდება, რაც მძიმე გვირგვინად აწევა ისედაც რთულ სოციალურ მდგომარეობაში მყოფ ქვეყანასა და მით უფრო მოსახლეობას. რამეთუ ეს გადასახადები, თეორიულად, მომხმარებლის გადასახადია და ფასში შედის, მაგრამ, რეალურად, მას საწარმოები იხდიან მანამდე, სანამ პროდუქციის რეალიზაციის საფასურს მომხმარებელი გადაიხდის. ამიტომ საწარმოები ძალიან მძიმე მდგომარეობაში არიან, რადგანაც მათ, ფაქტობრივად არ რჩებათ საბრუნავი საშუალებანი, ვერ აფართოებენ წარმოებას და შედეგად იზრდება გადასახადების გადაუხდელობა, რაც შესაბამისად იწვევს გეგმის შეუსრულებლობას.

არანაკლებ მძიმე ვითარებაა შექმნილი არასაგადასახადო და

კაპიტალური შემოსავლების მხრივაც, რომელთა წილი ბიუჯეტის შემოსავლების სტრუქტურაში 35-40%-ია.

ყოველივე გემოაღნიშნული კიდეც ერთხელ ხაზს უსვამს იმას, რომ ბიუჯეტის საშემოსავლო ნაწილის პერმანენტული მეუსრულებლობის მიზეზი არის არა მისი სათანადო ბაზის გარეშე დაგეგმვა, არამედ ხელისუფლების შესაბამისი სტრუქტურების სისუსტე, მათი უუნარობა, მოახდინონ სრული ოდენობით როგორც საგადასახადო, ისე არასაგადასახადო შემოსავლების მობილიზება, საკადრო რეფორმების არათანმიმდევრული განხორციელება. გადასახადების მოცულობა რეალურ დასაბეგრ ბაზას კი არ ასახავს, არამედ იგი მიმართულია ცენტრალური ბიუჯეტის ყოველთვიური გეგმიური მაჩვენებლების შესასრულებლად, რაც დაუყოვნებლივ გამოსწორებას მოითხოვს.

რაც შეეხება ცენტრალური ბიუჯეტის ხარჯების დინამიკას¹, იგი შემდეგი ძირითადი გენდენციით ხასიათდება: უმთავრესი გენდენცია ისაა, რომ ცენტრალური ბიუჯეტის ხარჯები იზრდება, მაგრამ თუ ცხრილს ყურადღებით დავაკვირდებით, ენახაეთ, რომ ეს ზრდა გამოწვეულია სოციალური დაზღვევისა და სოციალური უზრუნველყოფის ხარჯების მნიშვნელოვანი ზრდით, მაშინ როდესაც მცირდება ისეთი სფეროების ხარჯები, როგორიცაა: განათლება, ჯანდაცვა, კულტურა. რაც, ჩვენი აზრით, ფრიად დამაფიქრებელია.

რაც შეეხება საანალიზო პერიოდს (2001 წ.), შემოსავლების საპროგნოზო პარამეტრების მეუსრულებლობის გამო, კანონში ცვლილებებისა და დამატებების განხორციელების შედეგად ცენტრალური ბიუჯეტის ხარჯების წლიური მოცულობა ჩამოყალიბდა 813846.6 ათასი ლარის ოდენობით. შესრულებამ შეადგინა 750650.6 ათასი ლარი, რაც საგეგმო პარამეტრის 92%-ია. აღნიშნულის გამო ადგილი ჰქონდა გარღვევას ცალკეული მუხლების დაფინანსებაში.

ასე მაგალითად, მუშა-მოსამსახურეთა შრომის ანაზღაურების მუხლი დაფინანსებულია 91.3%-ით, ანუ 79833.4 ათასი ლარით (87456.2). აღსანიშნავია ის გარემოება, რომ რიგ შემთხვევებში ადგილი ჰქონდა ამ მუხლის როგორც 100%-ით, ისე საშუალო მაჩვენებელზე საგრძნობლად დაბალი დაფინანსების ფაქტორებს. კერძოდ, საქართველოს პარლამენტის მუშა-მოსამსახურეთა შრომის ანაზღაურება (2788.9 ათასი ლარი), საქართველოს პარლამენტ-

¹ იხილეთ ცხრილი დანართში, №5,6.

თან არსებული აუდიტორული საქმიანობის საბჭო (64,3 ათასი ლარი), საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისია (199,1 ათასი ლარი), საკონსტიტუციო სასამართლო (562,4 ათასი ლარი), დაზღვევის სახელმწიფო მდამხედველობის სამსახური (9 ათასი ლარი) და ა.შ. დაფინანსებულია 100%-ით, ხოლო ადამიანის განვითარების პრობლემების კელევის ცენტრის მუშაკთა შრომის ანაზღაურების მუხლი 67%-ით (გეგმა – 9,8 ათასი ლარი), ტერიტორიული სააღსრულებლო ბიუროები (გეგმა – 95,7 ათასი ლარი) – 62%-ით, საბაჟო სამსახურები ავტონომიურ რესპუბლიკებში 54%-ით (გეგმა – 159,7 ათასი ლარი). ავტონომიური რესპუბლიკების სტატისტიკის სახელმწიფო დეპარტამენტები 50% (გეგმა – 12,4 ათასი ლარი) და ა.შ. მაშინ როდესაც მთავრობის ანგარიშში აღნიშნულია „სოციალური ხარჯებისა და დაცული მუხლების სრულად დაფინანსების თაობაზე“⁶.

სულ ცენტრალური ბიუჯეტის მიმდინარე ხარჯები დაფინანსდა 88%-ით (568016.7 ათასი ლარი) ნაცვლად 645956.4 ათასი ლარისა, გარღვევამ შეადგინა 77939.7 ათასი ლარი. ასევე ბიუჯეტის დაფინანსებაზე მყოფი უწყებებისა და ორგანიზაციების უმეტესობა დაფინანსებულია, საშუალოდ 90-95%-ის ოდენობით.

ცენტრალური ბიუჯეტის დაფინანსებაზე მყოფი ორგანიზაციების მიზნობრივი პროგრამული ხარჯების დაფინანსების 2001 წლის ანალიზმა გვიჩვენა, რომ პროგრამული ხარჯების საერთო 81,3%-იანი დაფინანსების პირობებში ცალკეული ორგანიზაციების მიხედვით ადგილი აქვს არაპროპორციულად დაფინანსების ფაქტებს და საქართველოს კანონის „საქართველოს 2001 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ გარდამავალი დებულების 27-ე პუნქტის დარღვევებს⁷.

ამასთან, აღსანიშნავია ის გარემოებაც, რომ გრანტურების განაწილების წესი არ არის განსაზღვრული არც კანონით და არც რაიმე კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტით, ამიტომ პრაქტიკულად ძნელია იმის დადგენა, თუ რა პრინციპით ხელმძღვანელობს

⁶ მთავრობის 2001 წლის ანგარიში. გვ. 33.

⁷ აღნიშნული პუნქტი ითვალისწინებს: „საქართველოს ცენტრალური ბიუჯეტით გათვალისწინებული პროგრამების დაფინანსება ხაზინიდან დაიწვოს მხოლოდ საქართველოს პარლამენტის შესაბამის კომიტეტთან შეთანხმების შემდეგ“.

საქართველოს მთავრობა გრანტფერტის სიდიდის განსაზღვრისას⁸.

აღნიშნულ საკითხთან დაკავშირებით, საქართველოს მთავრობის პოზიცია გვაძლევდა იმის იმედს, რომ ეს პრობლემა უახლოეს პერიოდში დადებითად გადაწყდებოდა. კერძოდ: სერიოზულად დაიხვეწება ე.წ. სპეციალური გრანტფერტების მოცულობების განსაზღვრისა და განაწილების ამემაღ მოქმედი პროცედურა, რომელიც იგნორირებას უკეთებს ცენტრალური ბიუჯეტიდან ხარჯების პროგრამული დაფინანსების პრინციპების საფუძველზე გაწევას.

ცენტრალური ბიუჯეტიდან საქართველოს სოციალური უზრუნველყოფის ერთიან სახელმწიფო ფონდში გადასაცემი გრანტფერტის გეგმა განსაზღვრული იყო 54761,2 ათასი ლარით, ფაქტიურად დაფინანსდა 49516,2 ათასი ლარით (90%). სრულად დაფინანსდა უმწეო ოჯახების როგორც 2001 წლის დახმარებები, ისე 1999-2000 წლებში წარმოშობილი დაეალიანება.

მთავრობის ანგარიშის მიხედვით, სამედიცინო სადამღვევო კომპანიის სუბსიდირებისათვის საქართველოს ცენტრალური ბიუჯეტი ითვალისწინებდა 17500 ათას ლარს, რაც სრულად დაფინანსდა⁹. ამავე დროს ანგარიშის №8 დანართის შესაბამისად, დაბუსტებული გეგმით ცენტრალური ბიუჯეტიდან კომპანიისათვის გადასაცემი სუბსიდიების მოცულობა დაიგეგმა 19000 ათასი ლარით, ხოლო შესრულება 17498 ათასი ლარით, ანუ 92,1%-ით¹⁰.

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, ჩვენი აზრით, ცენტრალური ბიუჯეტის შემოსავლებისა და შესაბამისად, ხარჯების წილის ბრდა მთლიან შიდა პროდუქტში ჩვენი ქვეყნისათვის ერთ-ერთი უმთავრესი და უმნიშვნელოვანესი ამოცანაა. ცენტრალური ბიუჯეტის შემოსავლების ბრდის გეგმისა და მასშტაბების გადიდება ერთადერთი რეალური გზაა სოციალური დაცვის, ჯანმრთელობის, განათლების, მეცნიერების, ქვეყნის თავდაცვისუნარიანობის განვითარებისათვის.

⁸ საქართველოს ეკონომიკური და სოციალური განვითარების 2002 წლის ინდიკატორი გეგმა, თბ. ეკონომიკის, მრეწველობისა და ვაჭრობის სამინისტრო, გვ. 157.

⁹ იქვე, გვ. 44.

¹⁰ იქვე, გვ. 144.

2.5. ადგილობრივი ბიუჯეტები, მათი როლისა და მნიშვნელობის გაძლიერება გარდამავალი ეკონომიკის პირობებში

ცივილიზებულ სამყაროში ქვეყნის ხელისუფლება იღებს ტერიტორიული ერთეულების გარკვეული ეკონომიკური დამოუკიდებლობისათვის ხელშეწყობის ვალდებულებას. სახელმწიფოს უმთავრესი ფუნქციაა ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე მაკროეკონომიკური პროპორციების შენარჩუნება და რეგიონებისათვის საფინანსო-ეკონომიკური კრიზისების თავიდან აცილება, რასაც საქართველოში ახალი ეკონომიკური სისტემის ფორმირების პროცესში, პრიორიტეტული მნიშვნელობა ენიჭება.

ნებისმიერი ეკონომიკური სისტემის ანალოგიურად, საბაზრო ეკონომიკის პირობებში სახელმწიფო გამოდის ცენტრის, ტერიტორიებისა და მოქალაქეთა მიზნების რეალიზაციის დამხმარე ინსტრუმენტის როლში.

„საქართველოში ახალი ეკონომიკური სისტემის შექმნა და მისი ეფექტიანობის უზრუნველყოფა მოითხოვს კოლოსალური ფინანსური რესურსების მობილიზაციას, რაც შეუძლებელია სათანადო საბიუჯეტო სისტემის ამოქმედების გარეშე“¹.

როგორც უნდა იყოს საბიუჯეტო სისტემა (უნიტარული თუ ფედერალური) ის უთუოდ მიზანმიმართული უნდა იყოს ეკონომიკური ეფექტიანობის, პოლიტიკური სტაბილურობისა და სოციალური სამართლიანობის უზრუნველყოფაზე. წინააღმდეგ შემთხვევაში წარმოიქმნება საბიუჯეტო რესურსების არაოპტიმალური განკარგვის პირობები, რაც თავისთავად გამოიწვევს ინფლაციის გაღრმავებას, უმუშევრობის ზრდას, კვალიფიციური კადრების უკმარისობას, ბიუჯეტთაშორისი ურთიერთობების პრობლემების გაღრმავებას და ა.შ.²

თანამედროვე საქართველოს წინაშე უამრავი საშინაო და საგარეო პრობლემა დგას, რომელთა შორის მთავარი პრობლემაა მძლავრი და მაღალეფექტური ეკონომიკის ჩამოყალიბების პრობ-

¹ გ. აბუსელიძე, რეგიონული ბიუჯეტების როლი ტერიტორიების სოციალურ-ეკონომიკურ განვითარებაში. ჟურნ. „სოციალური ეკონომიკა“, №4, 2004 წ.

² თ. მაღლაკელიძე, ეკონომიკური უსაფრთხოება, თბ., 2002, გვ. 81.

ლემა. რაც, ჩვენი ამრით, შესაძლებელია მხოლოდ მეურნეობრიობის მართვის დარგობრივი და გერიგორიული პრინციპების თანშეწყობით და მთელი ქვეყნისა და მისი რეგიონების ოპტიმალური ეკონომიკური და სოციალური განვითარების უზრუნველყოფით. აღნიშნულის წარმატებით განხორციელებაში ერთ-ერთ უმთავრეს როლს თამაშობს ადგილობრივი ბიუჯეტები.

„ადგილობრივი ბიუჯეტი არის საქართველოს გერიგორიული ერთეულების (სოფელი, დაბა, თემი, რაიონი, ქალაქი და ქალაქი, რომელიც არ შედის რაიონის შემადგენლობაში) ბიუჯეტი, მათი შემოსულობები და გადასახდელები“¹.

გერიგორიული ერთეულების ბიუჯეტის როლი და მნიშვნელობა მზარდი ხასიათით გამოირჩევა პოსტსოციალისტური სივრცის ქვეყნებისათვის, რადგან სხვადასხვა რეგიონული ბიუჯეტების, მათი შემოსაულობებისა და ხარჯების საშუალებით უნდა გააგაროს ხელისუფლებამ ის პოლიტიკა, რომელიც განამტკიცებს ქვეყნის ეკონომიკას, პოლიტიკურ და სოციალურ ვითარებას და საბოლოოდ უზრუნველყოფს ქვეყნის რეალურ ეკონომიკურ და პოლიტიკურ დამოუკიდებლობას.

ამრიგად, ადგილობრივი ბიუჯეტები წარმოადგენს ეკონომიკურ ურთიერთობათა სისტემას, რომლის მეშვეობითაც ხდება ეროვნული შემოსაულობის განაწილება და გადანაწილება გერიგორიული ერთეულების ეკონომიკური და სოციალური განვითარების მიზნით, რამეთუ უზრუნველყოფს ფართო წრის ღონისძიებების დაფინანსებას, რომლებიც დაკავშირებულია მოსახლეობის კომუნალურ-საყოფაცხოვრებო და სოციალურ-კულტურულ მომსახურებასთან.

დამოუკიდებელი საქართველოს საბაზრო ეკონომიკის რელსებზე წარმატებით გადაყვანა შეუძლებელია მმართველობის ადგილობრივი ორგანოების უფლებების შემდგომი გაღრმავებისა და მათი ფინანსების განმტკიცების გარეშე. ამ მიმართულებით გადადგმულია სათანადო ნაბიჯები და მიღებულ იქნა კანონები „მმართველობის ადგილობრივი ორგანოების უფლებების შესახებ“² და სხვ. რომელთა მიხედვითაც მმართველობის ადგილობ-

¹ საქართველოს კანონი „საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ“, მუხლი 3, „თ“ პუნქტი, თბ., 2003, №2116-III.

² საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის და მმართველობის შესახებ“, რომელიც მიღებულია 1997 წლის 16 ოქტომბერს.

რიე ორგანოებს მნიშვნელოვნად გაუფართოვდათ უფლებები გადასახადების შემოღების, მათი ამოღებისა და ფინანსური რესურსების გამოყენების, ბიუჯეტების შედგენის, ხელისუფლების ცენტრალურ ორგანოებთან დამოკიდებულებისა და სხვათა შესახებ.

1998 წლის 15 ნოემბრის ადგილობრივი არჩევნების შემდეგ საქართველოში ფუნქციონირებს 900-მდე სხვადასხვა სახეობისა და დონის ბიუჯეტი. საქართველოს მოქმედი კანონმდებლობისა⁵ და ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპის ქარტიის შესაბამისად, ყველა ეს ბიუჯეტი დამოუკიდებელია, თუმცა ფორმირდება და ხორციელდება შესაბამისი აღმასრულებელი ორგანოების მიერ. ამ ბიუჯეტების დამოუკიდებლობის გარანტიას ისიც, რომ ისინი არ შეიძლება იყვნენ რომელიმე სხვა, უფრო მაღალი დონის ბიუჯეტის შემადგენელი ნაწილი, შექმნან სხვა ასეთივე ბიუჯეტებთან ერთად რაიმე ერთობლივი ბიუჯეტი. სამწუხაროდ, აღნიშნული პრინციპის რეალიზაცია ვერ ხერხდება და ფაქტობრივად, ტერიტორიული ბიუჯეტები არა თუ ნაწილობრივ, არამედ არსებითად დამოკიდებულნი არიან ცენტრალურ ბიუჯეტებზე⁶.

საქართველოში ასეთი ბიუჯეტების სიმრავლე თითქმის შეუძლებელს ხდის მათ ანალიტიკურ ცალკე-ცალკე შესწავლა-გაანალიზებას და ამისათვის მოითხოვს მათ დაჯგუფებას ტერიტორიული ერთეულების (რაიონების, რეგიონების და ა.შ.) მიხედვით, ანუ კონსოლიდირებულ ბიუჯეტებად ფორმირებას, წმინდა ანალიტიკური თვალსაზრისით⁷.

2003 წლის 24 აპრილის „საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ“ კანონის მე-9 მუხლში ნათქვამია, რომ ადგილობრივი ბიუჯეტების შემოსულობებია:

1. შემოსავლები, მათ შორის:

- ა) მიმდინარე საგადასახადო შემოსავლები;
- ბ) მიმდინარე არასაგადასახადო შემოსავლები;
- გ) კაპიტალური შემოსავლები.

2. გრანტები – საშინაო და საგარეო წყაროებიდან ფულადი ფორმით მიღებული გრანტები;

⁵ იქვე.

⁶ გ. აბუსელიძე, რეგიონული ბიუჯეტების როლი ტერიტორიების სოციალურ-ეკონომიკურ განვითარებაში, ჟურნ. „სოციალური ეკონომიკა“, №4, თბ., 2004 წ.

⁷ იხილეთ ცხრილი დანართში, №7.

3. სესხები – ენგრალური ბიუჯეტიდან, ავტონომიური რესპუბლიკების რესპუბლიკური ბიუჯეტებიდან და ამ კანონით განსაზღვრული სხვა სესხები.

მიღებული შემოსავლების განაწილება ავტონომიური რესპუბლიკებისა და საქართველოს სხვა ტერიტორიული ერთეულების ტერიტორიაზე მოქმედი სხვადასხვა ღონის ბიუჯეტებს შორის ხორციელდება შესაბამისი მმართველობითი ორგანოების მიერ დადგენილი წესით.

სამწუხაროდ, ძალიან ხშირია ამა თუ იმ რეგიონის (კახეთი, იმერეთი, სამეგრელო-ზემო სვანეთი, შიდა ქართლი, გურია, მცხეთა-მთიანეთი) ბიუჯეტის შეუსრულებლობის ფაქტები, რაც აშკარად მიუთითებს იმაზე, რომ გეგმების ფორმირებისას გამოიყენება არასწორი საპროგნოზო მონაცემები. რაიონებისა და ქალაქების განვითარების ინდიკატურ გეგმებში მოცემული გათვლები, არც თუ იშვიათად, არ შეესაბამება ტერიტორიული ერთეულების ეკონომიკის რეალურ შესაძლებლობას⁸.

აღნიშნულიდან გამომდინარე, ქვეყნის პოლიტიკურ-აღმინისგრაფიულმა კანონმდებლობამ, ეკონომიკის რეგულირებამ და განვითარებამ, ეკონომიკურმა, ფინანსურმა და სოციალურმა პოლიტიკამ მკვეთრად გამოხატული რეგიონული ასპექტები უნდა შეიძინოს. ჩვენი ამრით, საჭიროა ღიფერენციურებული მიდგომები საბიუჯეტო, საგადასახადო, საკრედიტო, მეწარმეობის სტიმულირების, მრეწველობისა და სოფლის მეურნეობის განვითარების, დასაქმების, ჯანმრთელობის დაცვის, განთლების, ექსპორტ-იმპორტის, რეგიონული და ეროვნული ბაზრების დაცვის სფეროში.

ყველაასათვის ცნობილია, რომ საქართველო თავისი შემადგენელი რეგიონების სხვადასხვა ბუნებრივ-კლიმატური პირობებით ერთ-ერთი უნიკალურია მსოფლიოში, რაც უდიდეს ტერიტორიის მქონე ქვეყნებსაც შემურდებოდათ, ეს ყველაფერი განაპირობებს ეროვნული ეკონომიკის, სხვადასხვა მხარეთა, რეგიონულ ეკონომიკათა არათანაბარ განვითარებას. ასეთ ვითარებაში ხელისუფლებას ადგილობრივი ფინანსების დახმარებით შეუძლია იმ ტერიტორიული ერთეულების ეკონომიკური და სოციალური განვითარების ღონეთა გამოთანაბრება, რომლებიც სხვა რეგიონებ-

⁸ გ. აბუსელიძე, რეგიონული ბიუჯეტების როლი ტერიტორიების სოციალურ-ეკონომიკურ განვითარებაში, ჟურნ. „სოციალური ეკონომიკა“, №4, თბ., 2004, გვ.

თან შედარებით, გარკვეული ისტორიული და ბუნებრივი პირობების გამო, ჩამორჩენილთა რიგებში აღმოჩნდნენ.

სწორედ ადგილობრივ ბიუჯეტებს ეკისრებათ უდიდესი როლი გერიგორიული ერთეულების რეგიონული პოლიტიკის განხორციელებაში, რაც გამოიხატება იმაში, რომ ფინანსური რესურსებით ეხმარებიან ეწევა იმ გერიგორიულ ერთეულებს, რომლებიც თავიანთი ბუნებრივი პირობებითა და მდებარეობით, ან სხვა ობიექტური მიზეზების გამო ჩამორჩებიან ქვეყნის განვითარების მიღწეულ საშუალო დონეს. ცენტრალური ხელისუფლება მოვალეა შესაბამისი დახმარება გაუწიოს ასეთ რეგიონებს წინასწარ შედგენილი პროგრამის ჩარჩოებში. ამ მიზნით კი, საჭიროა შეიქმნას სპეციალური ორგანოები კომიტეტებისა და დეპარტამენტების სახით. მაგალითად, ამის მსგავსი კომიტეტები შექმნილია გერმანიაში, რომელთა შემადგენლობაში შედის ფედერაციის ეკონომიკისა და „მიწების“ ეკონომიკის მინისტრები. კომიტეტი ყოველწლიურად ამტკიცებს რეგიონების განვითარების პროგრამებს და მათი შესრულების ვადებს. აქვე გათვალისწინებულია ინვესტიციები ეროვნული ეკონომიკის ამა თუ იმ დარგებისათვის.

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, ჩვენი აზრით, ქვეყნის გერიგორიული ერთეულების სოციალურ-ეკონომიკური განვითარება შეუძლებელია საფინანსო ურთიერთობათა სრულყოფის გარეშე, რამაც უნდა უზრუნველყოს ცალკეული მხარეების ეკონომიკური გამოთანაბრება. ეს კი შესაძლებელია, თუ ჩვენს ქვეყანაში განხორციელდება დიფერენცირებული, პროტექციონისტული, აქტიური რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკა, რომლის ერთ-ერთი ძირითადი ამოცანა იქნება საბიუჯეტო სისტემის რეფორმა.

საქართველოში საბაზრო ურთიერთობათა დამკვიდრების კვალდაკვალ, რეგიონული (ადგილობრივი) საბიუჯეტო სისტემის განვითარებისა და სრულყოფის ექსპერიმენტული სამუშაოები ჩატარდა. კერძოდ, საქართველოს პრეზიდენტის 1997 წლის 8 სექტემბრის №488 ბრძანებულებით, საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს სტრუქტურაში სამხარეო საფინანსო აღმინისტრაციები შეიქმნა (ქვემო ქართლში, შიდა ქართლში, სამცხე-ჯავახეთში და ა.შ.), რომლებსაც დაევალებათ უზრუნველყონ სახელმწიფო ფისკალური პოლიტიკის გატარება რეგიონულ დონეზე. მათ კომპეტენციებში შედის საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს ადგილობ-

რივი და რეგიონული სტრუქტურების საქმიანობის კოორდინაცია, სახაზინო სამსახურის მეშვეობით საბიუჯეტო სახსრების გადაცემა და მიმდინარე კონგრული მათ ხარჯვაზე, საინვესტიციო და უცხოურ საინვესტიციო პროექტების შემუშავებაში მონაწილეობის მიღება და ა.შ.

ჩვენი აზრით, რეგიონულმა (ადგილობრივმა) ბიუჯეტებმა სათანადო უფლებებით რომ იმოქმედონ, აუცილებელია მისი საბიუჯეტო ფედერალიზმის პრინციპებით მოწყობა, რამეთუ ამით ცენტრალური და რეგიონული ბიუჯეტები განსახორციელებელი ამოცანების განაწილებითა და საკუთარი შემოსაღლების გათვალისწინებით წარმართავენ თავიანთ ბიუჯეტებს და პასუხისმგებლობას იღებენ ბიუჯეტების შედგენის, დამტკიცებისა და შესრულებისათვის.

ტერიტორიული ერთეულების სოციალურ-ეკონომიურ განვითარებაში უმნიშვნელოვანესია კომპეტენციების გამიჯვნა ცენტრსა და რეგიონებს შორის. ჩვენი აზრით, კომპეტენციები სამი მმართველურებით უნდა გადაწყდეს: ა) ცენტრის განსაკუთრებული კომპეტენციები; ბ) რეგიონის (ტერიტორიული ერთეულის) განსაკუთრებულ უფლებამოსილებას მიკუთვნებული საკითხები; გ) ერთობლივ გამგებლობას მიკუთვნებული საკითხები. აქვე უნდა აღინიშნოს ისიც, რომ საქართველოს კონსტიტუციაში მკაფიოდაა ჩამოყალიბებული ცენტრის განსაკუთრებულ გამგებლობას მიკუთვნებული საკითხები, მაგრამ არაფერია ნათქვამი ერთობლივ და ტერიტორიულ ერთეულთა კომპეტენციებზე.

ჩვენი აზრით, ალბათ, მისაღებია კომპეტენციების გამიჯვნის ისეთი მოდელი, რომელიც უზრუნველყოფს ცენტრალური და ადგილობრივი ხელისუფლების განსაკუთრებულ კომპეტენციათა კანონით განსაზღვრას, ხოლო ის უფლებამოსილებები, რომლებიც არ შედის არც ერთი მათგანის კომპეტენციაში, ჩაითვალოს ერთობლივი გამგებლობის საკითხად.

ჩვენი აზრით, ცენტრისა და რეგიონების ფინანსური უფლებამოსილების გამიჯვნას, ძირითადად, შეიძლება დაედოს ორი პრინციპი: პირველი პრინციპის თანახმად უნდა გაიმიჯნოს ცენტრის და რეგიონების (ტერიტორიული ერთეულების) ფინანსური დამოკი-

¹ გ. აბუსელიძე, რეგიონული ბიუჯეტების როლი ტერიტორიების სოციალურ-ეკონომიკურ განვითარებაში, ჟურნ. „სოციალური ეკონომიკა“, თბ., 2004, №4, გვ.

თან შედარებით, გარკვეული ისტორიული და ბუნებრივი პირობების გამო, ჩამორჩენილთა რიგებში აღმოჩნდნენ.

სწორედ ადგილობრივ ბიუჯეტებს ეკისრებათ უდიდესი როლი გერიგორიული ერთეულების რეგიონული პოლიტიკის განხორციელებაში, რაც გამოიხატება იმაში, რომ ფინანსური რესურსებით ეხმარებიან ეწევა იმ გერიგორიულ ერთეულებს, რომლებიც თავიანთი ბუნებრივი პირობებითა და მდებარეობით, ან სხვა ობიექტური მიზეზების გამო ჩამორჩებიან ქვეყნის განვითარების მიღწეულ საშუალო დონეს. ცენტრალური ხელისუფლება მოვალეა შესაბამისი დახმარება გაუწიოს ასეთ რეგიონებს წინასწარ შედგენილი პროგრამის ჩარჩოებში. ამ მიზნით კი, საჭიროა შეიქმნას სპეციალური ორგანოები კომიტეტებისა და დეპარტამენტების სახით. მაგალითად, ამის მსგავსი კომიტეტები შექმნილია გერმანიაში, რომელთა შემადგენლობაში შედის ფედერაციის ეკონომიკისა და „მიწების“ ეკონომიკის მინისტრები. კომიტეტი ყოველწლიურად ამტკიცებს რეგიონების განვითარების პროგრამებს და მათი შესრულების ეაღებს. აქვე გათვალისწინებულია ინვესტიციები ეროვნული ეკონომიკის ამა თუ იმ დარგებისათვის.

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, ჩვენი აზრით, ქვეყნის გერიგორიული ერთეულების სოციალურ-ეკონომიკური განვითარება შეუძლებელია საფინანსო ურთიერთობათა სრულყოფის გარეშე, რამაც უნდა უზრუნველყოს ცალკეული მხარეების ეკონომიკური გამოთანაბრება. ეს კი შესაძლებელია, თუ ჩვენს ქვეყანაში განხორციელდება დიფერენცირებული, პროგნოზირებადი, აქტიური რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკა, რომლის ერთ-ერთი ძირითადი ამოცანა იქნება საბიუჯეტო სისტემის რეფორმა.

საქართველოში საბაზრო ურთიერთობათა დამკვიდრების კვალდაკვალ, რეგიონული (ადგილობრივი) საბიუჯეტო სისტემის განვითარებისა და სრულყოფის ექსპერიმენტული სამუშაოები ჩატარდა. კერძოდ, საქართველოს პრეზიდენტის 1997 წლის 8 სექტემბრის №488 ბრძანებულებით, საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს სტრუქტურაში სამხარეო საფინანსო აღმინისტრაციები შეიქმნა (ქვემო ქართლში, შიდა ქართლში, სამცხე-ჯავახეთში და ა.შ.), რომლებსაც დაევალებათ უზრუნველყონ სახელმწიფო ფისკალური პოლიტიკის გატარება რეგიონულ დონეზე. მათ კომპეტენციებში შედის საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს ადგილობ-

რივი და რეგიონული სტრუქტურების საქმიანობის კოორდინაცია, სახაზინო სამსახურის მეშვეობით საბიუჯეტო სახსრების გადაცემა და მიმდინარე კონგროლი მათ ხარჯვაზე, საინვესტიციო და უცხოურ საინვესტიციო პროექტების შემუშავებაში მონაწილეობის მიღება და ა.შ⁹.

ჩვენი აზრით, რეგიონულმა (ადგილობრივმა) ბიუჯეტებმა სათანადო უფლებებით რომ იმოქმედონ, აუცილებელია მისი საბიუჯეტო ფედერალიზმის პრინციპებით მოწყობა, რამეთუ ამით ცენტრალური და რეგიონული ბიუჯეტები განსახორციელებელი ამოცანების განაწილებითა და საკუთარი შემოსავლების გათვალისწინებით წარმართავენ თავიანთ ბიუჯეტებს და პასუხისმგებლობას იღებენ ბიუჯეტების შედგენის, დამტკიცებისა და შესრულებისათვის.

გერიგორიული ერთეულების სოციალურ-ეკონომიურ განვითარებაში უმნიშვნელოვანესია კომპეტენციების გამიჯვნა ცენტრსა და რეგიონებს შორის. ჩვენი აზრით, კომპეტენციები სამი მიმართულებით უნდა გადაწყდეს: ა) ცენტრის განსაკუთრებული კომპეტენციები; ბ) რეგიონის (გერიგორიული ერთეულის) განსაკუთრებულ უფლებამოსილებას მიკუთვნებული საკითხები; გ) ერთობლივ გამგებლობას მიკუთვნებული საკითხები. აქვე უნდა აღინიშნოს ისიც, რომ საქართველოს კონსტიტუციაში მკაფიოდაა ჩამოყალიბებული ცენტრის განსაკუთრებულ გამგებლობას მიკუთვნებული საკითხები, მაგრამ არაფერია ნათქვამი ერთობლივ და გერიგორიულ ერთეულთა კომპეტენციებზე.

ჩვენი აზრით, ალბათ, მისაღებია კომპეტენციების გამიჯვნის ისეთი მოდელი, რომელიც უზრუნველყოფს ცენტრალური და ადგილობრივი ხელისუფლების განსაკუთრებულ კომპეტენციათა კანონით განსაზღვრას, ხოლო ის უფლებამოსილებები, რომლებიც არ შედის არც ერთი მათგანის კომპეტენციაში, ჩაითვალოს ერთობლივი გამგებლობის საკითხად.

ჩვენი აზრით, ცენტრისა და რეგიონების ფინანსური უფლებამოსილების გამიჯვნას, ძირითადად, შეიძლება დაედოს ორი პრინციპი: პირველი პრინციპის თანახმად უნდა გაიმიჯნოს ცენტრის და რეგიონების (გერიგორიული ერთეულების) ფინანსური დამოკი-

⁹ გ. აბუსელოძე, რეგიონული ბიუჯეტების როლი ტერიტორიების სოციალურ-ეკონომიკურ განვითარებაში, ჟურნ. „სოციალური ეკონომიკა“, თბ., 2004, №4, გვ.

დებულება, რაც, უპირველეს ყოვლისა, ნიშნავს თითოეული მათგანისათვის დამოუკიდებელი ბიუჯეტის და მისი შევსების სტაბილური წყაროების არსებობას და მათ მიერ საკუთარი ფინანსების დამოუკიდებლად განკარგვის შესაძლებლობას. მაგრამ ეკონომიკური წონასწორობის შენარჩუნების პრობლემა, რომელიც არის გარანტი სახელმწიფოებრივი დამოუკიდებლობისა და უმთავრესი ფაქტორი ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარებისა, დღის წესრიგიდან არ უნდა ამოეარდეს. სწორედ წინამდებარე იდეოლოგია უდევს საფუძვლად ცენტრისა და რეგიონების (გერიტორიული ერთეულების) ფინანსების გამიჯვნის მეორე პრინციპს, რომლის თანახმად სახელმწიფომ მისი გერიტორიის ფარგლებში აუცილებლად უნდა გაატაროს ერთიანი საბანკო, საგადასახადო, სადამდევეო პოლიტიკა და ამით უნდა უზრუნველყოს ცალკეული დეპრესიული და დაბალი სასტატო განვითარების მქონე გერიტორიული ერთეულების ფინანსური გამოთანაბრება ქვეყნის საშუალო მაჩვენებლებთან. როგორც ერთი შეხედვით ჩანს, ფინანსურ უფლებამოსილებათა ეს ორი პრინციპი ერთმანეთთან წინააღმდეგობაშია, თუმცა ამ დაპირისპირების დაძლევა შესაძლებელია ეკონომიკური პოლიტიკის გონივრულად გატარების პირობებში.

როგორც მსოფლიო პრაქტიკა გვიჩვენებს, ცენტრისა და რეგიონების (გერიტორიული ერთეულების) ფინანსურ უფლებამოსილებათა მკაცრი გამიჯვნისას, განვითარების ცალკეულ ეტაპზე აუცილებლად ექნება ადგილი ცალკეული გერიტორიული ერთეულების უფრო სწრაფ განვითარებას და დანარჩენი მხარეების ეკონომიკური და სოციალური განვითარების ღონის ჩამორჩენილობას. ამას განაპირობებს ისეთი ფაქტორები, როგორიცაა: ბუნებრივი პირობები, წარმოების განვითარების ღონე, მიწის ნაყოფიერება, ეკონომიკური მექანიზმების შემუშავება და გამოყენება, მმართველი ორგანოების კომპეტენტურობა და ა.შ. ასეთი მდგომარეობის (ან ვითარების) დროს მოსალოდნელია გარკვეული დისპროპორციების შექმნა ქვეყნის გერიტორიულ ერთეულებს შორის, რაც შეიძლება ფარულ ან ღია დაპირისპირებაში გადაიზარდოს. ამიტომაც, მოსალოდნელი ეკონომიკური დისბალანსის თავიდან აცილების მიზნით, სახელმწიფომ უნდა მიიღოს გადამწყვეტი მომეტი რეგიონების ფინანსური გამოთანაბრებისათვის. ეს კი გულისხმობს ცენტრალური ხელისუფლების მიერ მობილიზებუ-

ლი ფინანსური სახსრების გადანაწილებას, როგორც ადგილობრივ სტრუქტურებზე, ასევე სამეურნეო სუბიექტებზე. პირველ შემთხვევაში, საქმე გვექნება ვერტიკალურ, ხოლო მეორე შემთხვევაში – ჰორიზონტალურ ფინანსურ დაბალანსებასთან¹⁰.

საქართველოში ფინანსური გათანაბრების საქმეში მნიშვნელოვან როლს ასრულებს ფინანსური მხარდაჭერა გრანსფერგების სახით, თუმცა, პრაქტიკა ადასტურებს, რომ მისი მთლიანად გადარიცხვა არასდროს არ ხერხდება ადგილობრივ ბიუჯეტში. ასევე მნიშვნელოვანია გერიგორიულ ერთეულებში საინვესტიციო პროგრამების დაფინანსებაზე გადარიცხვები. ამრიგად, ფინანსური გათანაბრების ამოცანების გადაწყვეტაში დიდი მნიშვნელობა აქვს ფინანსური გრანსფერგების მექანიზმს. ასევე, საგრანსფერგო პოლიტიკაში გათვალისწინებული უნდა იყოს გერიგორიული ერთეულების სოციალურ-ეკონომიკური ეითარების მოსალოდნელი ცვლილებები, რაც სამწუხაროდ დღემდე არ ხორციელდება.

ყოველივე მემოალიზებულიდან გამომდინარე, ჩვენი ამრით, საჭიროა: ცენტრალური ფინანსური რესურსების გადანაწილებას რეგიონებზე (გერიგორიულ ერთეულებზე) საფუძელად დაედოს ჯერ ერთი, მეცნიერული პრინციპი, რაც ნიშნავს იმ წესებისა და ნორმატიული მეცნიერული საფუძელების შემუშავებას, რომლის თანახმადაც უნდა დარეგულირდეს ცენტრსა და რეგიონებს შორის ფინანსური ურთიერთობა, და მეორე – სამართლიანობის პრინციპი, რაც ნიშნავს ობიექტურობის დაცვას ფინანსური რესურსების განაწილებაში. მას საფუძელად უნდა დაედოს გერიგორიისადმი (რეგიონისადმი), მისი მოსახლეობის, ანდა მმართველი ორგანოსადმი არა ცენტრის სიმპათიები და ანტიპათიები, არამედ რეგიონის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სასტარგო ღონე და მისი თანაუარღობა საშუალო-სახელმწიფოებრივ, ანალოგიურ მაჩვენებლებთან;

ცენტრალურ ბიუჯეტში შეიქმნას რეგიონების ფინანსური მხარდაჭერის ფონდი და ობიექტური მიზეზებით ჩამორჩენილი ბოგიერთი სუბიექტის განვითარება გათანაბრდეს იმ საშუალებათა ხარჯზე, რომლებიც გათვალისწინებული იქნება ცენტრალურ ბიუჯეტში. ასევე გრანსფერგების გაანგარიშება განხორციელდეს საგადასახადო შემოსავლების საერთო თანხიდან ჩათვლებისა და

¹⁰ გ. აბუსელიძე, რეგიონული ბიუჯეტების როლი გერიგორიების სოციალურ-ეკონომიკურ განვითარებაში, ჟურნ. „სოციალური ეკონომიკა“, 2004, №4, გვ.

სახაზინო საგადასახადო შეღავათების გათვალისწინებით; გათვალისწინებულ უნდა იქნეს მოსახლეობის სიმჭიდროვისა და საბიუჯეტო დაწესებულებების კრედიტორული დავალიანების მაჩვენებლები;

„ცენტრალური ბიუჯეტის კმაყოფაზე“ ყოფნის გენდენციის შესამიკრებლად აუცილებელია: ა) საქართველოს სხვადასხვა დონის ბიუჯეტებს შორის ურთიერთობის მოწესრიგება კანონმდებლობის ჩარჩოებში; ბ) შემოსავლების წყაროებისა და ვალდებულებების დეცენტრალიზაცია შიდა რეგიონულ და მუნიციპალურ ჩარჩოებში; გ) „ჩათვლების“ პრაქტიკის აკრძალვა და ყველა დონის ბიუჯეტს შორის ფულადი ურთიერთობები განხორციელდეს მხოლოდ ეროვნული ბანკისა და ხაზინის მეშვეობით;

ცენტრალური ბიუჯეტიდან ავტონომიური რესპუბლიკების, ცალკეული რეგიონების, სოფლების, რაიონებში შემავალი ქალაქების, დაბების, სოფლების, თემების სუბსიდირება უნდა ხდებოდეს მხოლოდ აღმინისტრაციულ-გერიტორიული ერთეულების სოციალურ-აღმინისტრაციული „სახელმწიფო-საბიუჯეტო მომსახურების“ ხარჯზე გამოთანაბრების მიზნით, ერთ სულზე მინიმალური სტანდარტის შესაბამისად და გრანსფერგის ფორმით;

სახელმწიფო პროგრამით გათვალისწინებული ან პოლიტიკურად მოტივირებული სუბსიდიები (ავტონომიური რესპუბლიკის, დედაქალაქის და სხვა მოტივით) განხორციელებულ უნდა იქნეს ცენტრალური ბიუჯეტიდან, ხაზინის მეშვეობით და სპეციალური გრანსფერგის ფორმით;

ცენტრსა და რეგიონებს შორის გადასახადების სამართლიანი განაწილებისათვის საჭიროა ბიუჯეტური ფედერალიზმის პრინციპების გამოყენება, რაც იმას ნიშნავს, რომ რეგიონებს დარჩება საკმარისი ფინანსური რესურსები მიმდინარე სოციალური ხარჯების ნომინალურ დონეზე დასაფინანსებლად, რისთვისაც აუცილებელია, რეგიონებში (გერიტორიულ ერთეულებში) დასაგოვებელი გადასახადების წილის გადიდებათან ერთად, არსებითად შემცირდეს ღოტაციური წილი;

მიზანშეწონილია რეგიონული და ადგილობრივი ორგანოების აღმასრულებელი ბიუჯეტების რევიზიის გაგარების პრაქტიკის აღდგენა და მისი საბაზრო ეკონომიკის მოთხოვნებთან შესაბამისობაში მოყვანა.

თავი 3. სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულებისა და კონტროლის მეთოდოლოგიური პრობლემები

3.1. საბიუჯეტო დეფიციტი და მისი შესრულების ძირითადი წყაროები

საბიუჯეტო სალდო არის საკმაოდ რთული ეკონომიკური კატეგორია. სახელმწიფოს შემოსავლებსა და ხარჯებს შორის სასაღლო სხვაობის განსაზღვრისა სხვადასხვა მეთოდები არსებობს. ამის გარდა, საგადასახადო ბალანსის სალდოს სიდიდე (დადებითი ან უარყოფითი) დამოკიდებულია სახელმწიფოს, და მისი სტრუქტურების შემოსავლებისა და ხარჯების შედარებაზე.

სახელმწიფო ბიუჯეტი ყველა დებიტორული და საკრედიტო ოპერაციების ერთობლიობაა, იგი ისევე, როგორც საბუღალტრო ბალანსი, იდეალურად უნდა იყოს დაბალანსებული. ბიუჯეტის სალდო ყოველთვის უნდა მიისწრაფოდეს ნულისკენ. ანდა სხვანაირად რომ ვთქვათ, იდეალური ბალანსი გამორიცხავს არანულოვანი სალდოს არსებობას. არანულოვანი სალდო გვევლინება ბალანსიდან მოგიერთი ოპერაციის გამორიცხვის შედეგად, ანდა – იმ შემთხვევაში, თუ უპირატესობას მიეცემთ ბიუჯეტის ცალკეულ სტადიებს, მაგალითად, შემოსავლები ან ხარჯები.

განასხვავებენ კერძო და საერთო საბიუჯეტო სალდოს.

საბიუჯეტო შემოსავლები და ხარჯები შეიძლება დაჯგუფებული იყოს განსაზღვრული კატეგორიების მიხედვით. კერძო სალდოს მნიშვნელობის გამოსავლენად ჯერ გაეანალიზებთ კერძო სასაღლო მნიშვნელობის შინაარსს, ხოლო შემდეგ მის ევოლუციას.

დასახული მიზნის თანახმად და კელევის საერთო ლოგიკიდან შეიძლება გამოვეყნოთ კერძო სალდოს მრავალრიცხოვანი სახესხვაობები. მაგრამ ჩვენ შევიჩერდებით კერძო საბიუჯეტო სალდოს ძირითად სახეებზე და ვეცდებით მის საფუძველზე განესაზღვროთ საერთო სახეები.

ერთი ძირითადი სახე კერძო სალდოსი მიეკუთვნება მიმდინარე სახელმწიფო შემოსავლებს და ხარჯებს. მიმდინარე ხარჯები

- ეს არის აღმინისგრაიული აპარატის შენახვის ხარჯები, დახმარების გაყვმა, სახელმწიფო ვალის პროცენტი და ა.შ. მიმდინარე შემოსაველები კი მოიცავს სახელმწიფოს ყველა შემოსავეალს, მრავალწლიანი სესხებისა და ვალების დაფარვის გარდა, მიმდინარე ოპერაციების სალდო-ეს არის სხვაობა, რაც შემოდის სახელმწიფო სახსრის სახით და იხარჯება მათგან, აქ არ უნდა შევიდეს ინვესტირების ხარჯები, სესხებისა და ავანსების გამოსყიდვა. ეს სალდო ყოველთვის დადებითი უნდა იყოს.

კერძო სალდოს მეორე სახე-ეს არის საინვესტიციო ოპერაციების სალდო. მათ მიეკუთვნება ინვესტირების მიზნით გაწეული ყველა ხარჯი, რომლებიც ამოღებულია მიმდინარე ხარჯების (სამოქალაქო, სამხედრო საინვესტიციო ხარჯები, სუბვენციები ინვესტირების მიზნით, საწარმოს კაპიტალში სახელმწიფოს შენატანები) შემადგენლობიდან. სესხები და ავანსები აქ არ ფიგურირდებიან. ამ ხარჯების გასაწონასწორებლად ჩვენ ვერ ვნახულობთ შესაბამის შემოსაველებს. სასალდოს ჯამი აქ ყოველთვის უარყოფითია. ორი სალდოს ალგებრული ჯამი-მიმდინარესი და საინვესტიციო ოპერაციების-არის საბოლოო (ჯამური) სალდო; ის შეიძლება იყოს დადებითი ან უარყოფითი.

დროებითი ოპერაციების სალდო წარმოადგენს სხვაობას სესხებსა და ავანსებს შორის. ის ყოველთვის უარყოფითია. ეს ხარჯები არის დროებითი, რადგანაც ისინი, ასე თუ ისე, დიდი დროის შემდეგ წარმოქმნიან ამ ხარჯების ექვივალენტურ შემოსაველებს.

და ბოლოს, საერთო ბიუჯეტური სალდოს მაჩვენებელი - ეს არის ყველა ჯამური და დროებითი ოპერაციების სალდო, ე.ი. ყველა ოპერაციისა, გარდა სესხები და მათი დაფარვა. ეს საერთო სალდო უდრის ზემოთ განხილული კერძო სალდოების ჯამს. ისინი თითქმის ყოველთვის ნეგატიურია.

ოპერაციები, რომლებიც ამოვრიცხეთ ჩვენი ანალიზიდან, არის საერთო სალდოს დაფინანსების ოპერაციები ან სხვანაირად რომ ვთქვათ, სახამინო ოპერაციები (სხვადასხვა სახელმწიფო სესხები), რომელთა სალდო მნიშვნელობის მიხედვით საწინააღმდეგოა საერთო სალდოსი და რომელიც მიმართულია სახელმწიფოს საბიუჯეტო ანგარიშის დასაბალანსებლად.

კლასიკური საბიუჯეტო დოქტრინის თანახმად, სახელმწიფო აპარატის ფუნქციონირების ხარჯები უნდა იყოს ღატარული მუდმი-

ვად შემომავალი ხარჯებით. ამავე დროს მნიშვნელოვან პირობად ითვლება, რომ განახლებული შემოსავლები, ნაწილობრივ მაინც ფარავდეს საბოლოო ინვესტიციების განსაზღვრულ ნაწილს: უპირველესად სახელმწიფო საწარმოების შემოსავალმა უნდა დაფაროს სახელმწიფო საკუთრების ფონდის ნაწილის ამორტიზაცია; შემდეგ უნდა დაფარონ სახელმწიფო ინვესტიციების ნაწილი, რომელიც ეკონომიკური აზრით, თავისი ბუნებით არარენტაბელურია (ანდა მცირე რენტაბელობისაა) და ბოლოს, საბოლოო ინვესტიციების ის ნაწილი, რომელიც თავისი ბოძით აჭარბებს ამორტიზაციის ჯამს და სუბვენციებს სახელმწიფო საწარმოების კაპიტალში (თუ კი ასეთ გადაჭარბებას აქვს ადგილი), უნდა იყოს კომპენსირებული სახელმწიფო სესხების ხარჯზე. თავისთავად ცხადია, აქ ლაპარაკია კომპენსაციამე, რომელიც ხდება წმინდა საწარმოო ინვესტიციების სესხების ხარჯზე.

მაგრამ, მოცემული სასაღლო მნიშვნელობა შეიძლება იყოს ან ძალიან ცოტა, ან ძალიან დიდი სახელმწიფო პოლიტიკის მიზნის თვალსაზრისით. ხოლო სახელმწიფო სესხებით საღლოს დაფარვის ხერხი შეიძლება შეეწინააღმდეგოს ბიუჯეტის საფინანსო სტრუქტურის კრიტერიუმებს: სახელმწიფო საწარმოების მართვის პრინციპები შეიძლება არ შეესაბამებოდეს საბიუჯეტო თანასწორობის პრინციპს, ისევე, როგორც სახელმწიფო ფინანსების პოლიტიკის დაბალანსების პრინციპი შეიძლება არ შეესაბამებოდეს კონიუნქტურული პოლიტიკის მიზნებს.

ნათქვამი წარმოქმნის აუცილებლობას, რათა უფრო ღეგალურად იყოს განხილული საერთო ბიუჯეტური საღლოს მაკროეკონომიკური აზრი.

საერთო საღლო (C) წარმოადგენს ალგებრულ ჯამს საბოლოო ოპერაციების (O) ჯამის საღლოსი და მიმდინარე ოპერაციების საღლოს (T)

$$C = O + T$$

დროებით ოპერაციები წარმოდგენილია სესხებით, აევანსებით და მათი გადასახადებით. მათი საღლო ახასიათებს სახელმწიფო საფინანსო აქტივის ცელილებას (A), ხოლო საერთო საბიუჯეტო საღლო – ეს არის სახაზინო ოპერაციების ჯამი, რომელიც მიმართულია საერთო საღლოს დასაფინანსებლად (Φ).

სახაზინო ოპერაციებს მიეკუთვნება ნებისმიერი სახის სესხე-

ბი და მათი ანაზღაურება (3), რომელიც უზრუნველყოფილია ხაზინით, ბანკებისა და საფინანსო ბაზრის მოზიდვით. ეს ოპერაციები წარმოადგენენ სახელმწიფო საფინანსო პასივის ცვლილებას (P) (მათი დავალიანების ზრდა ან ვალის დაფარვა):

$$C = \Phi = -3$$

$$\text{ან } 0 = C - T$$

$$\text{ან } 0 = P + A$$

საბოლოო ოპერაციების საღლო წარმოგვიდგება საფინანსო ნეგო-აქტივებისა და სახელმწიფო პასივების ცვლილების სახით, რადგანაც წინასწარი განსაზღვრული რეზერვების ნაცელად, დაფინანსების მოთხოვნის (ანდა სიმძლავრეებით), ძირითადი საღლო გამოსახავს ამ ცვლილების (პასივის ცვლილება) მხოლოდ ნაწილს.

შეიძლება გავაკეთოთ დასკვნა: ჯერ ერთი, საერთო ბიუჯეტური საღლო მიეკუთვნება საანგარიშო საბუღალტრო ოპერაციების კატეგორიებს, მაშინ, როცა დამამთავრებელი ოპერაციების საღლოს, ისევე როგორც ფინანსური ოპერაციების ჯამს, არა აქვთ გამოყენების მკაცრად განსაზღვრული სფერო, იგი საღაეო კატეგორიაა, რადგანაც ყოველთვის არსებობს ამრთა სხვაობა იმ ხარჯების ბუნების თაობაზე, რომლებიც შედიან დამამთავრებელი ოპერაციების ჯამში.

მეორეც – ფინანსური აქტივების ცვლილება დამოკიდებულია საბოლოო ხარჯების მოგივაეიაზე. როდესაც ლაპარაკია ინვესტიციების დაფინანსებაზე, მაშინ არჩეეანი ძალიან დიდია, რადგანაც სახელმწიფოს „პირდაპირ“ შეუძლია დააფინანსოს ხარჯები, მას შეუძლია ამ მიზნით ადგილობრივი ხელისუფლების დაფინანსება, ანდა შეიგანოს წელილი სახელმწიფო საწარმოების, ორგანიზაციების საწესდებო კაპიტალში, ანდა ამ საწარმოს (ორგანიზაციას) გამოუყოს კრედიტი. ამასთანაეე, ყეელაზე მნიშენელოვან მომენგად გეეელინება არა დაფინანსების ხერხები, არამედ ინვესტირების პროცესის განხორციელება, სუბსიდირება, ღოგაციია, სესხები საბიუჯეტო სახსრების პირდაპირი ჩადება – ყეელაფერი ეს არის ინვესტირების მესახებ ფუნდამენტური გადაწყვეტილების ხორცმესხმის სხეადასხეა ხერხი.

და პირიქით, საფინანსო პასივების (სესხების) ცვლილება განისაზღვრება სხეა ფქატორებით. აქ ლაპარაკია ხაზინის სესხებზე

(გრძელვადიანი ან მოკლევადიანი), ცენტრალური ბანკის კრედიტების გამოყენებაზე და სხვა. ამ საკითხის გადაწყვეტის ესა თუ ის ხერხი შეესაბამება გატარებული საკრედიტო პოლიტიკის კრიტერიუმებს. ეს კრიტერიუმები განსხვავდება სახელმწიფო ხარჯების (მიმდინარე ან საბოლოო) სტრუქტურის არჩევის კრიტერიუმისაგან.

საბიუჯეტო ხარჯებისა და შემოსაულების აკრეფის განხორციელების პროცესი იწელება დროის გარკვეულ შუალედში. მაგალითად, ხარჯები, რომლებიც განკუთვნილია კაპიტალური სამუშაოების განსამღერულ სახეზე ჯერ უნდა იქცნენ საპროექტო შესწავლის ობიექტად, შემდეგ აუცილებელია მოლაპარაკება მოიჯარეებთან და ხელი უნდა მოეწეროს შესაბამის დოკუმენტებს, რომ შეასრულონ და ორგანიზება გაუკეთონ სამუშაოების კონკრეტულ სახეებს, პერიოდულად გააკონტროლონ ისინი, გაანაღდონ ანგარიშები მათი შემოსელისთანავე და ა.შ.

არსებობს განსამღერული პრობლემები საპროექტო შემოსაულებთან, საბიუჯეტო პერიოდების (წლების) ხარჯებთან დაკავშირებით. აქ შეიძლება იყოს ორი გადაწყვეტა: დაეაკავშიროთ შემოსაულები და ხარჯები „გენერალურ ფაქტორებთან“, ე.ი. შემოსავლისა და ხარჯების შესრულების ვადის დასაწყისთან, ანდა გავუტოლოთ ისინი საბოლოო გადასახადს. ორივე შემთხვევაში, აუცილებელია თავის დროზე გადაეწყვიტოს საკითხი დაფინანსების შესახებ.

პრინციპში, ფინანსთა სამინისტროს (ანდა ხაზინის) ფუნქციებში შეიძლება შევიდეს საბიუჯეტო საქმიანობის სამი სახე. ჯერ-ერთი, საბიუჯეტო დეფიციტის შემთხვევაში (წარმოქმნილი ამა თუ იმ მმართველობითი სტრატეგიის შედეგად)—ძირითადი საბიუჯეტო საღლოს დაფინანსება, მეორეც—საგადასახადო კრედიტების წარდგენა. ასე, მაგალითად ზოგიერთ საწარმოს ეკუთვნის მოკლევადიანი კრედიტი იმისათვის, რომ მათ შეძლონ გადაიხადონ ზოგიერთი გადასახადი და გადასახდელები. ამ გადასახადების ავანსირების შემდეგ საწარმოებს საერთოდ ევალებათ კრედიტის გადახდა რაღაც დროის განმავლობაში. მესამეც, ფინანსთა სამინისტროს ვალდებულებებში შედის სახელმწიფო ვალებისა და სესხების დაფინანსება (ამორტიზაცია).

ამ ფუნქციების რეალიზაციისათვის ფინანსთა სამინისტრო (ხაზინა) მიმართავს ფინანსირების ორ სხვადასხვა წყაროს, დაგროვებასა და ფულის გამოშვებას. ამ ორ დაფინანსების წყაროს შორის განსხვავება არსებითია. ასე მაგალითად, დაგროვების წყაროს გამოყენება არ ცვლის საერთო მოთხოვნის პარამეტრებს, ე.ი. ფინანსთა სამინისტრო ხარჯავს თავისი დეფიციტის დასაფარავად იმ სახსრებს, რომლებიც გროვდება საწარმოების ან მოსახლეობის ხარჯზე, ე.ი. ეს ის სახსრებია, რომელთაც ისინი დროებით არ მოიხმარენ, და არ ინვესტირდებიან. პირიქით, ბიუჯეტის დეფიციტის დაფინანსება ფულის ემისიის ხარჯზე, აღიძებს საერთო მოთხოვნას, რადგანაც ისინი გამოდიან შინაგანი დაგროვების პროცესის ფარგლებს გარეთ.

აქ აუცილებელია აელნიშნოთ იმ სიტუაციის შექმნის პოტენციური შესაძლებლობა, როდესაც სახელმწიფო ფინანსების ეფექტური მართვის პოლიტიკის განხორციელების შედეგად წარმოიქმნება ბიუჯეტის „ნამაგი“, ამ შემთხვევაში ბიუჯეტს თვითონ შეუძლია წარადგინოს სახსრები ფინანსთა სამინისტროს დასაფინანსებლად.

მოცემული სამინისტრო, უპირველესად, ასრულებს ფულის რაოდენობის რეგულაციის ფუნქციას ქვეყანაში, აგრეთვე ბანკი-ემიგენტის ფუნქციას ფულის ნიშნების საკუთრივ ემისიის გარდა, ბიუჯეტის დეფიციტის დასაფარავად სახელმწიფოს შეუძლია გამოიყენოს აგრეთვე საბანკო კრედიტები. სახელმწიფო ობლიგაციების განთავსება გვევლინება ყველაზე უფრო გაერცელებულ მეთოდად ფულად ბაზარზე ფინანსური რესურსების მისაღებად. ხოლო უცხოეთში, სახელდობრ, რუსეთში, ასეთი პრაქტიკა ამ ბოლო დროს ძალიან გაერცელდა. დღეისათვის მისი როლი საკმაოდ მაღალია.

განვიხილოთ სემონური რხევების პრობლემა, რომელიც არსებითი შეგავლენას ახდენს საბიუჯეტო პროცესზე. საბიუჯეტო შემოსავლები და ხარჯები ხორციელდება მეგ-ნაკლებად მუდმივი სახით. მაგრამ, ბიუჯეტის პროცესის დინამიკაზე განსაზღვრული გავლენა აქვს მოკლევადიან, სემონურ კონიუქტურულ მოვლენებს. ამასთან დაკავშირებით, ძალიან მნიშვნელოვანია სახელმწიფო ფინანსების კავშირის შესწავლა საერთო მოთხოვნის სხვადასხ-

ვა ელემენტებთან. იმისათვის, რომ სახელმწიფო ბიუჯეტის მართვის საშუალებით გაეღენა მოვახდინოთ ერთობლივი მოთხოვნაზე საბაზრო კონიუქტურის სტიმულირების მიზნით, ან შევარჩოთ იგი. დროის განსაზღვრულ მომენტში, სახელმწიფო შემოსავლები აჭარბებენ ხარჯებს, ხოლო სხვა მომენტში – პირიქით. შეგვიძლია წარმოვადგინოთ ბიუჯეტის მართვის პროცესი ფულის ნაკადის მართვის (გადიდება ან შემცირება) სახით სემონური რხევების მიხედვით. ფულის ნაკადის სემონური რხევის რიგმს ახასიათებს განსაზღვრული რეგულარობა, განმეორებადობა. საბიუჯეტო პროცესის მართვის მიზნით, მიზანშეწონილია ანალიზი გაეუკეთოთ სახელმწიფო ბიუჯეტის მართვის შედეგებს. გასული წლისათვის განესაზღვროთ ბიუჯეტის შესრულების სემონური რიგმი, შევუდაროთ იგი ბიუჯეტის შესრულების მრუდის პროგნოზს, რომელიც დაფუძნებული იყო წლიურ საბიუჯეტო პროგნოზებზე.

საბიუჯეტო სალდოს მიდაწლიური ევოლუციის გამოკვლევა, დროის ხანგრძლივი პერიოდის მანძილზე გვიჩვენებს, რომ არსებობს ბიუჯეტის შესრულების განსაკუთრებული სემონური რიგმი, რომელიც ყოველწლიურად მეორდება. მივიღოთ რა ბალანსირებული ბიუჯეტი საბაზო ვარიანტად, შეიძლება ბიუჯეტური რიგმის სემონურობა გამოვსახოთ შემდეგნაირად: ყოველი საბიუჯეტო წლის დასაწყისისათვის ბიუჯეტური სალდო „სტარტს იღებს“ ნულოვანი პოზიციიდან. ამის შემდეგ, პირველი კვარტლის განმავლობაში, საბიუჯეტო წონასწორობა შეიძლება შეიცვალოს საბიუჯეტო სალდოს რაღაც დადებითი მნიშვნელობით: დადებითი საბიუჯეტო სალდოს მაქსიმალური მნიშვნელობა შეიძლება მიღწეული იქნეს მეორე კვარტლის ბოლოსათვის. მესამე კვარტლიდან დაწყებული, ძირითადად საბიუჯეტო სალდოს უარყოფითი მნიშვნელობა იზრდება. ბიუჯეტის შესრულების სემონური ხასიათის მიზეზი უნდა ვეძებოთ საბიუჯეტო სალდოს სტრუქტურული შემადგენლობის ბუნებაში.

ასე მაგალითად, არსებობს ბიუჯეტური რესურსების გამოყოფის რაღაც პერიოდულობა ადგილობრივი ადმინისტრაციებისათვის. ამავე სახით საინვესტიციო მიზნისათვის სახელმწიფოს ხარჯები ექვემდებარება განსაზღვრულ რიგმს: წლის დასაწყისში ხდება საერთო ხარჯების რაღაც ნაწილის ხარჯვა, შემდეგ, წლის ბო-

ლოსათვის, ინვესტირების მიზნით, ადგილი აქვს სახელმწიფო ხარჯების საბოლოო განაღდებას. ჩვენი ამრით, საჭიროა გამოვეყნოთ ხარჯების (ჯამური ოპერაციების) ორი ძირითადი სახე: მუდმივი ხარჯები, რომელთაც აქვთ განსაზღვრული რეგულარობა და არარეგულარული შემთხვევით ხარჯები.

ხარჯებს, რომელთაც აქვთ არარეგულარული ხასიათი, ძირითადად არის ფუნქციონალური აპარატის შენახვის სუბსიდიები ან საწარმოს მოწყობილობების განახლების ხარჯები სახელმწიფო ფინანსური დახმარების სფეროში, იურიდიული სუბიექტების კაპიტალში სახელმწიფო სახსრების ერთჯერადი ჩადინება და ა.შ. საესებით გასაგებია, რომ ბაზრის პირობებში საფინანსო დახმარებას სახელმწიფო ახორციელებს მხოლოდ მწვავე აუცილებლობის წარმოშობისას, რომელიც სოციალურ-პოლიტიკური უაქტორებით არის გამოწვეული.

ასევე სხვა საბიუჯეტო ხარჯებს შეიძლება ჰქონდეთ სემონური ხასიათი. ასევე, ხშირად ხორციელდება საბიუჯეტო სახსრების რეგულარული ხარჯები პერსონალის შენახვისათვის და იმ სამუშაოების შესასრულებლად, რომელთაც თავისი ბუნებით აქვთ სემონური ხასიათი.

სახელმწიფო შემოსავლებიც ექვემდებარება სემონური ფაქტორების ზეგავლენას. სახელმწიფოს ფისკალურ შემოსავლებს შორის არსებობს შემოსავლები, რომლებიც რეგულარულად შემოდის. ასევე, ფისკალურ შემოსავლებს, პირველ რიგში, მიეკუთვნება გადასახადების ზოგიერთი სახე, რომელთა შორის პირველ რიგში შეიძლება დავასახელოთ დამატებული ღირებულების გადასახადი. ეს გადასახადი გადაიხდება საწარმოს მიერ რეგულარულად და მუდმივად. წლის განმავლობაში ეკონომიკური კონიუქტურის გაუმჯობესებისას, დამატებული ღირებულების გადასახადის მიღება წლის განმავლობაში საკმაოდ თანაბრობიერად იმრდება. როცა ეკონომიკური კონიუნქტურის არათანაბარზომიერი განვითარებაა, მაშინ დამატებული ღირებულების გადასახადს ბიუჯეტში ექნება აგრეთვე არათანაბარზომიერი ხასიათი. სხვა გადასახადებს შორის, რომლებიც რეგულარულად გადაიხდება, აღინიშნება ფიზიკურ პირთა გადასახადი, საბაჟო გარიჟები, ზოგიერთი არაპირდაპირი გადასახადი, რომელთაც აქვთ სპეციფიკური ხასიათი.

სახელმწიფო შემოსაულებს შორის, რომლებიც გავლენას ახდენენ ბიუჯეტის სეზონურ ხასიათზე წლის განმავლობაში, აუცილებელია გამოეყოთ გადასახადები, რომლებიც მოედინება მასობრივად. წლის ჯამის მიხედვით მათ შეიძლება მიეკუთვნოთ ფიზიკურ პირთა გადასახადი წლიური შემოსაულების ჯამზე და საწარმოთა მოგების გადასახადი.

სახელმწიფოს შემოსაულებისა და ხარჯების სხვადასხვა კატეგორიების გამოკლევა, რომელიც გარდება რეგულარულად რამდენიმე წლის განმავლობაში, საშუალებას გვაძლევს განვსაზღვროთ საბიუჯეტო სახსრების მართვის სეზონურობის კოეფიციენტი. მაოი საშუალებით შეიძლება ავაგოთ სახელმწიფოს ყოველთვიური შემოსაულებისა და ხარჯების თეორიული გრაფიკები. საბიუჯეტო პროცესების მართვაში სეზონურობის კოეფიციენტის გამოყენების შედეგად შეიძლება შევადგინოთ საბიუჯეტო შემოსაულებისა და ხარჯების წლიური პროგნოზები. ეს პროგნოზები საშუალებას გვაძლევს შემოსაულებისა და ხარჯების თითოეული კატეგორიის მოსალოდნელი სიდიდე დავაპროექტოთ თითოეული მათგანის თავისებურებების გათვალისწინებით. სეზონური თავისებურებების ცოდნა აუცილებელია აგრეთვე, წლიური საბიუჯეტო პროექტების კონცეფციის რეალიზაციის შესაძლებლობის შეფასებისათვის და კონიუქტურული ფაქტორების გავლენის შესწავლა საბიუჯეტო პარამეტრებზე, მათ შორის, საბიუჯეტო სალდოზე.

საბიუჯეტო სალდოს ზომისა და სტრუქტურის პროგნოზირებისათვის აუცილებელია, აგრეთვე, საბიუჯეტო პროცესებში ინსტიტუციონალური ცვლილებების გამოკლევა (სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ კანონმდებლობაში მოსალოდნელი ცვლილებები). ამის შემდგომ, აუცილებელია მხედველობაში მივიღოთ სახელმწიფო პოლიტიკის ცვლილება ეკონომიკის სხვადასხვა სექტორის მიმართ. ასე მაგალითად, მთავრობას შეუძლია მიიღოს გადაწყვეტილება, გაადიდოს (ან შეამციროს) სხვადასხვა დარგის განვითარების სახსრები, რომელიც ბიუჯეტის შესახებ კანონში დამტკიცებული იყო. უკვე დამტკიცებული კრედიტი ამ შემთხვევაში შეიძლება იყოს ბედმეტი (ან არასაკმარისი) სახელმწიფოს ამა თუ იმ მიზნის მისაღწევად.

32. საბიუჯეტო კონტროლის პრინციპები, ფორმები და მეთოდები

ბიუჯეტის სტრუქტურა ღია უნდა იყოს საკონტროლო ფუნქციების განხორციელებისათვის. საბიუჯეტო კონტროლის ძირითად ფუნქციონალურ თავისებურებად გვევლინება სახელმწიფო ხელისუფლების სხვადასხვა დონის ფუნქციებისა და ყველა საპასუხისმგებლო კავშირზე თვალყურის დევნება, აგრეთვე ყველა სახელმწიფო ოპერაციის საბიუჯეტო პროცედურის ფარგლებში ჩასმის გარანტია.

მმართველობის გარკვეული ფუნქციისა და პასუხისმგებლობის გადაცემა მუდმივად ხდება სახელმწიფოსა და ადგილობრივ ხელისუფლებას შორის, სახელმწიფო მართვის სხვადასხვა ორგანოებს შორის. ასეთი სახის ცვლილებებს შეიძლება მივაკუთვნოთ, ეთქვას, სახელმწიფო საწარმოების ინვესტიციების დაფინანსების პროცესი: სახელმწიფო საწარმოების საინვესტიციო გეგმა განუხრელად არის დაკავშირებული სახელმწიფო ბიუჯეტის დამუშავების პროცესთან.

დღეისათვის სახელმწიფო საწარმოებს არ შეუძლიათ თავად უზრუნველყონ თავიანთი საინვესტიციო პროგრამების დაფინანსება. ისინი იძულებულნი არიან მიმართონ კრედიტს, აგრეთვე სახელმწიფოს დახმარებას, მათ ძირითად კაპიტალში შენატანებას, სესხების და აქციების სახით. საბანკო კრედიტების მსხვილი პროცენტების გადახდა ძლიერ აუარესებს საწარმოს ფინანსურ მდგომარეობას, ამცირებს მისი თვითდაფინანსების შესაძლებლობებს, ამიგომ სახელმწიფო საწარმოები ამჯობინებენ, მიმართონ სახელმწიფო დახმარების სხვადასხვა ფორმებს. მაგრამ სახელმწიფოს რესურსებს აქვს შემლუღული ხასიათი.

საბიუჯეტო კონტროლის ძირითადი პრინციპი სახელმწიფო კრედიტების წარდგინების სფეროში არის საფინანსო კანონების მარტივი და რაციონალური სტრუქტურა და საბიუჯეტო კრედიტების კლასიფიკაცია. სხვადასხვა სახის კრედიტები შეიძლება გაერთიანდეს განსაზღვრულ სტაგიადად, რომლებიც აჯგუფებენ ხარჯებს მათი წარმოშობისა (ბუნების) და დანიშნულების მიხედვით. ცალკეული სტაგიაები შეიძლება იყოს განკუთვნილი საერთო დანიშნულების კრედიტებისათვის. ბიუჯეტის სპეციალიზებული სტა-

გიები, რომლებიც კრედიტს ეხებიან, ხდება სპეციალური კონტროლის ობიექტი. საპარლამენტო კონტროლის გარდა აქ უპირველესად მხედველობაში გვაქვს სხვადასხვა სახელმწიფო კრედიტების დამტკიცება. სახელმწიფო კრედიტების სპეციალიზაცია საბიუჯეტო ხარჯების სტაგიების მიხედვით, პრინციპში, გამოირიცხავს იმის შესაძლებლობას, რომ ერთსა და იმავე საბიუჯეტო სტაგიაში გვხვდებოდეს პერსონალის შრომის ანაზღაურების ხარჯები და მატერიალური დანახარჯები, ანდა სახელმწიფო აპარატის ფუნქციონირებისა და მოწყობილობის ექსპლოატაციის ხარჯები.

ხარჯების თითოეული სტაგიის დასახელება უნდა იყოს მკაყრალ და ნათლად განსაზღვრული და უნდა შეესაბამებოდეს მის შინაარსს. საბიუჯეტო ხარჯების მოგიერთი სტაგიის სპეციალიზაციას, მათი დანიშნულების მიხედვით აქვს რიგი ნაკლოვანება, რომელიც დაკავშირებულია ხარჯების ცალკეული სახეობის განმეორებადი (ორმაგი) აღრიცხვის შესაძლებლობასთან.

საბიუჯეტო წესების შესახებ კანონმდებლობამ ნათლად უნდა ჩამოაყალიბოს იმ ხარჯების მაქსიმალური სიდიდე, რომელთა წარმოშობაზე უფლება აქვს აღმასრულებელ ხელისუფლებას. არასტაბილური მდგომარეობის დროს კანონში უნდა იყოს ჩადებული ინდექსაციის მექანიზმი, რომელიც ითვალისწინებს, მაგალითად, საბიუჯეტო ორგანიზაციის მუშაკთა მინიმალური ხელფასის საკანონმდებლო ხასიათის ცვლილებებს.

საბიუჯეტო კონტროლის ძირითად დანიშნულებად გვევლინება საბიუჯეტო პროგნოზების, გეგმების შესაბამისობის შემოწმება, რომელიც დასმულია ეკონომიკური და სოციალური განვითარების მიზნების შესაბამისად. საბიუჯეტო კონტროლმა უნდა დაადგინოს ბიუჯეტის პროექტის შესაბამისობა ეკონომიკის განვითარების მიზნებთან. იმისათვის, რომ სახელმწიფო ბიუჯეტი, უკვე ახლო მომავალში, შედგეს ეკონომიკური პოლიტიკის მიზნების შესაბამისად, საჭიროა არსებობდეს შესაბამისი საკონტროლო ორგანიზაციები, რომლებიც ხელს შეუწყობდნენ ადმინისტრაციული ხარჯების შემცირებასა და სახელმწიფო რეგულირების ეფექტურობის ამაღლებას.

მოგიერთი საბიუჯეტო ორგანიზაცია მთლიანად უნდა იყოს მიმართული სოციალური განვითარებისა და ეკონომიკური ზრდის მიზნებისაკენ. ამასთან დაკავშირებით, ჩვენს პრაქტიკაში აუცი-

ლებელია მოხდეს საბიუჯეტო სტრატეგიის დამუშავება ქვეყნის ეკონომიკის კრიზისიდან გამოყვანის მოთხოვნით და მისი ბალანსირებული ზრდით. საბიუჯეტო სტრატეგია უნდა მოიცავდეს საშუალებების კომპლექსს ქვეყნის კრიზისიდან გამოსაყვანად და ეკონომიკის სტაბილიზაციისათვის. ასეთი საბიუჯეტო კონცეფცია გამაგრებული უნდა იყოს კონგრულის შესაბამისი სისტემით, რომლის გარეშეც შეუძლებელია ცხოვრებაში ნებისმიერი საბიუჯეტო კონცეფციის გატარება. საბიუჯეტო კონგრულის სისტემის შექმნა (ანდა სრულყოფა) მიმართული უნდა იყოს ადმინისტრაციული აპარატის მუშაობის ეფექტურობის გასაუმჯობესებლად, სამართლებრივი ორგანიზაციების რეფორმისაკენ, სოციალური სფეროს საქმიანობის შემობრუნებისაკენ.

დღეისათვის ნაკლებად არის შესწავლილი სახელმწიფო შემოსაუღებისა და ხარჯების გავლენა ეკონომიკის საერთო მდგომარეობაზე. ამის მიზეზია არასაკმარისი სტატისტიკური ბაზა და მთავრობის სურვილის არსებობა, გაითვალისწინოს პროფესიონალი ეკონომისტების აზრი, მმართველ სფეროში პოლიტიკური აზროვნების და ნომენკლატურული გენდენციების ბაგონობა. ამის შედეგადაც საბიუჯეტო და საფინანსო პოლიტიკის ეკონომიკური რაციონალურობა რჩება საკონგრულო ორგანოების კომპეტენციისა და საქმიანობის ფარგლებს გარეთ.

ბიუჯეტის პროგნოზზე, შედგენაზე და შესრულებაზე საბიუჯეტო კონგრულის დონე, შეიძლება ამაღლებულ იქნას მხოლოდ საბიუჯეტო პოლიტიკის რაციონალიზაციით, საბიუჯეტო სფეროში დაგეგმარების პრინციპების განვითარებით, აგრეთვე საბიუჯეტო პროცესების მართვის ტექნიკის სრულყოფით.

როგორც უკვე აღვნიშნეთ, საკონგრულო ორგანიზაციის ძირითადი ფუნქცია დაყვანილი უნდა იქნას ეკონომიკაში სახელმწიფოს ჩარევის ეფექტურობის ამაღლებისა და სახელმწიფო აპარატის ფუნქციონირებისათვის ხარჯის შემცირების დონემდე.

უკვე საბიუჯეტო პროგნოზების შედგენის დონეზე, საკონგრულო ორგანოებს უნდა ჰქონდეთ მონაცემები მოსალოდნელ ხარჯებზე, ძირითადი საბიუჯეტო ოპერაციების უკუგებაზე და უნდა ჩაატარონ შესაბამისი წინასწარი ანალიზი დასმული ამოცანების ეკონომიკის რეალურ შესაძლებლობასთან შესაბამისობის გაგებით.

პრინციპში, წლიური ბიუჯეტის პროექტი უნდა შეიცავდეს მონაცემებს საბიუჯეტო ხარჯების რეეიმისა და ეფექტურობის, მათი ანალიზის შესახებ. მაგრამ პრაქტიკაში ეს მონაცემები ან საერთოდ არ მიეწოდება საკანონმდებლო ხელისუფლების ორგანოებს ბიუჯეტური წლის დასაწყისში, ანდა კეთდება მხოლოდ ცალკეული პომიციის მიხედვით. წინასწარი ბიუჯეტის შედგენის შემდეგ, რომელიც მოიცავს ნათლად გაწერილ ხარჯებს და მათგან მოსალოდნელ უკუგებებს, შეიძლება გადავიდეთ ეგრეთწოდებული სახსრების ბიუჯეტზე, ფუნქციონალურ ბიუჯეტზე.

საკონტროლო ფუნქციების ეფექტური შესრულებისათვის აუცილებელია საკონტროლო აპარატის რეფორმა და მათი თანამშრომლების სპეციალური მომზადება ეკონომიკურ ანალიზში მათი დასპეციალიზების მიზნით. საჭირო კომპიუტერული უზრუნველყოფა იძლევა დიდ პერსპექტივებს, საბიუჯეტო პროცესების სრულყოფისათვის. ის საშუალებას გვაძლევს არა მარტო სწრაფად და მუსკად შევასრულოთ სხვადასხვა სამუშაო ბიუჯეტის ანალიზისა და შესრულებისას, რითაც დღეისათვის დაკავებულია პერსონალის უმნიშვნელოვანესი ნაწილი, არამედ ჩავატაროთ რთული და შრომატევადი გაანგარიშება, ოპერატიულად გავაანალიზოთ მიღებული ინფორმაცია. ეს საშუალებას გვაძლევს სწრაფად გავიაროთ ბიუჯეტის დამუშავების სტადია, მიღებული გადაწყვეტილება და მისი შესრულების კონტროლი. შესაბამისი საშუალებების დანერგვის მიზნით, მმართველობით პროცესში აუცილებელია ადმინისტრაციული აპარატის მოდერნიზაციის სპეციალური პროგრამის შემუშავება.

როგორც უკვე აღვნიშნეთ, ბიუჯეტის შესახებ კანონში განსაზღვრული უნდა იყოს კრედიტის ის ზედა საზღვარი, რომელიც სახელმწიფოს შეუძლია გამოყოს თითოეულ სტაგიაზე და დროის გარკვეულ მონაკვეთზე (ამ მექანიზმში ჩადებული ინდექსაციის მექანიზმის გათვალისწინებით). მაგრამ სახელმწიფოს უნდა პქონდეს უფლებამოსილება, განსაკუთრებულ შემთხვევებში და განსაზღვრულ დროს გაიღოს დამატებითი კრედიტი, აირჩიოს ობიექტი, რომელსაც უნდა მისცეს კრედიტი, აგრეთვე დააბუსტოს უკვე გაცემული კრედიტის ვადები. ამას გარდა, სახელმწიფოს, როგორც წესი, აქვს აგრეთვე სხვა შესაძლებლობები კრედიტის მანევრირებისათვის. სახელმწიფო ჟართოდ იყენებს თავის უფლებებს ამ

სფეროში, რაც თავისთავად, საკონგრუოლო აპარატის ყურადღების საგანია. მათ უნდა დაასაბუთონ დამატებითი კრედიტების აუცილებლობა და სიჩქარე.

საბიუჯეტო კრედიტის ადრესატის შესაძლო ცვლილება სახელმწიფოს მხრიდან ჩასმული უნდა იყოს მკაცრ საკანონმდებლო რეგლამენტაციამ. ასეთი სახის ცვლილებები არ უნდა ხორციელდებოდეს, მაგალითად, მარტო ფინანსთა სამინისტროს განკარგულების საფუძველზე. ასეთი საკითხები უნდა წყდებოდეს მთავრობის სხდომებზე. კრედიტების განაწილებას და მათი საწყისი მიზნებისა და პარამეტრების შესაბამისობას, აგრეთვე მეთვალყურეობას უნდა უწევდეს საკონგრუოლო ორგანოები.

უკვე დამტკიცებული სახელმწიფო კრედიტების მომების გადამტეგება საკმაოდ სამიშია ნორმალური საბიუჯეტო პროცესებისათვის, რადგანაც იგი უგულებელყოფს ხარჯების წინასწარი განაწილების პრინციპს. აუცილებელია, აგრეთვე ავლნიშნოთ, რომ მრავალჯერ უკვე დამტკიცებული კრედიტების გადამტეგებაში „დამნაშავე“ აღმოჩენილა ინფლაციური პროცესები. მაგრამ, სავსებით შესაძლებელია მოცემული პროცესის დარღვევა პოლიტიკური მოტივებით.

საბიუჯეტო პროცესის სფეროში საკონგრუოლო ფუნქციები არ შეიძლება დაეიყვანოთ მხოლოდ სახსრების ეკონომიამდე და მართვის ხარისხის შეუასებაზე. ბიუჯეტის მართვის ეფექტურობა, რომლის ელემენტად გვევლინება სახსრების ეკონომია, თანამედროვე პირობებში კონგრუოლის ძირითადი ობიექტია. ამიტომ საკონგრუოლო ორგანოების კომპეტენციაში უნდა შედიოდეს სახელმწიფოს საქმიანობის საბოლოო მიზნის ანალიზი და შეუასება, მისი ფუნქციების განაწილება, მართვის პრინციპები და ფორმები, მმართველი აპარატის მუშაობის ეფექტიანობის შესწავლა კი.

საბიუჯეტო პროცესების მართვის სისტემის ორგანიზაციის ნაკლოვანებებისადმი თვალყურის დევნება, აგრეთვე შედის საკონგრუოლო ორგანოების კომპეტენციაში. ორიენტირების, ბიუჯეტის მართვის მეთოდებისა და მართვის საშუალებების შერჩევას ხელმძღვანელობს მთავრობა. მაგრამ საკონგრუოლო ორგანოებმაც უნდა ითამაშონ გარკვეული როლი საბიუჯეტო პროცესში, მათ შორის ადექვატური საბიუჯეტო კონცეფციის კრიტიკული ანალიზის გზით. მმართველმა აპარატმა თავისი საქმიანობა უნდა დაა-

ფუძნოს რაციონალურ საბიუჯეტო დოქტრინაზე და აღმასრულებელი მეთოდოლოგიის დამტკიცებაზე.

ერთი შეხედვით, საბიუჯეტო პროცესების მართვის ორგანიზაციის ძირითად ნაკლად გვევლინება მართვის უფლებამოსილების არარაციონალური და არასწორი განაწილება და რეალობასთან არაადაპტირებული ფორმებისა და მართვის მეთოდების გამოყენება.

მართვის უფლებამოსილების განაწილება სახელმწიფოსა და ადგილობრივ ხელისუფლებას (კერძოდ, როცა დაფინანსების უფლება და გადაწყვეტილების მიღება ეკუთვნის ხელისუფლების სხვადასხვა სუბიექტებს) შორის, აგრეთვე კომპეტენციების განაწილება სახელმწიფო მართვის აპარატის შიგნით რჩება საკმაოდ არასრულყოფილი.

მართვის სისტემის სირთულეს ძალიან ხშირად მიეყავართ დუბლირებამდე საბიუჯეტო პროცესების მართვის სხვადასხვა სფეროში. ასეთი სიტუაციიდან რომ გამოვიდეთ, დუბლირებულ ორგანოებს შორის მოქმედების კოორდინაცია და წარმოქმნილი დავის შესახებ არბიტრაჟის ეფექტური სისტემის შექმნაა საჭირო.

მართვის თანამედროვე სისტემის ნაკლს შეიძლება მივაკუთვნოთ აგრეთვე, თანამედროვე ჩინოვნიკების მისწრაფება ერთდროულად რამდენიმე სამუშაოს მართვის შეთავსება: კანონის პროექტის მომზადება და სარეგლამენტაციო მდგომარეობის, საბიუჯეტო პროგრამების დამუშავება, პერსონალის მართვა, საკრედიტო პოლიტიკის დამუშავება და ა.შ. ამასთანავე, ზოგიერთი მმართველი ფუნქცია საბიუჯეტო პროცესის სფეროში თხოულობს სპეციალურ ცოდნას, ჩვევებს და უნდა სრულდებოდეს ამ დარგის სპეციალისტების მიერ.

უფლებებისა და მოვალეობის განაწილება მართვის ცენტრალურ და ადგილობრივ დონეებს შორის მრავალი ნეგატიური თვისებებით ხასიათდება. ცენტრალური ხელისუფლება ძირითადად ცდილობს მის განკარგულებაში მოაქციოს პრობლემა, მათ შორის ისეთიც, რომელიც შედის ადგილობრივი ორგანოების კომპეტენციაში. გადაწყვეტილების მიღების პროცედურა ღლეს ძალიან რთულია, ვადები შეზღუდულია. ხშირად გაცილებით დიდი ყურადღება ეთმობა, კერძო, მეორეხარისხოვან პრობლემებს, მაშინ, როდესაც იკარგება ბიუჯეტის კომპლექსური პრობლემები,

რომლის სრულად დასამუშავებლად უკვე აღარ არის დრო. დიდი ყურადღება არ ეთმობა ინფორმაციული მონაცემების მოპოვებას, რომლებმაც უნდა გაამაგრონ ძირითადი გადაწყვეტილებები ამ სფეროში (ისევე, როგორც კერძო, მეორესხარისხოვანი გადაწყვეტილებები).

მართვის პროცესის ორგანიზაციას გააჩნია თავისი ფორმები. საკონგრულო ორგანოებმა უნდა შეამოწმონ, შეესაბამება თუ არა მართვის არჩეული ფორმა მმართველი აპარატის წინაშე დასმულ ამოცანებს.

მაგალითად, კომერციული საქმიანობის მართვის მეთოდები ძნელად შეეთვისებიან მოგიერთ საბიუჯეტო და აღმინისტრაციულ მეთოდს და პრინციპს. ამიგომ, საკონგრულო სისტემა უნდა იყოს მიმართული აღმინისტრაციული სტრუქტურებისა და პროცედურების ნაკლებხარჯიანი გაუმჯობესებისაკენ, ხოლო საბოლოო ჯამში – საბიუჯეტო პროცესების სისტემის მართვის მუდმივი გაუმჯობესებისაკენ. აღმინისტრაციულ-მმართველი სტრუქტურა უნდა შეესაბამებოდეს მუდმივად მზარდ ამოცანებს.

მართვის სტრუქტურის რეფორმას შეიძლება წარმატება პქონდეს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუკი მას თან ახლავს საპროცედურო ღონისძიებების გადახედვა. საბიუჯეტო პროცესების მართვის სტრუქტურების სრულყოფის ძირითად მიმართულებად, ჩვენი აზრით, უნდა იყოს მუდმივი დეცენტრალიზაცია და კოორდინაცია.

საესებით გასაგებია, რომ მართვის ცენტრალურმა ორგანოებმა ყურადღება უნდა მიმართონ საერთო ბიუჯეტური პოლიტიკის გამომუშავებაზე, რაციონალური პრობლემების გადაწყვეტაზე, რომელთა მნიშვნელობა ამეგებს რეგიონულ მასშტაბებს. სწორედ მათ კომპეტეციაში შედის საერთო-საბიუჯეტო გადაწყვეტილებების მიღება და მათი შესრულება, ამასთან ერთად უნდა დასძლიონ ცენტრალიზმისკენ მისწრაფება, შეცადონ საბიუჯეტო ფუნქციის თანდათანობით დეცენტრალიზაციას.

დეცენტრალიზაციის პროცესისათვის ეფექტურობის მისცემად აუცილებელია, რომ ის ეხებოდეს საბიუჯეტო პროცესის ყველა ძირითად სტადიას: გადაწყვეტილების მიღებას, ტექნიკური პროექტის აპრობაციას, დაფინანსების გეგმის დამუშავებას, სახელმწიფო კონტრაქტების დადებას, სამხედრო შეკვეთების შესრულების კონტროლს და ა.შ. ამის შედეგად რეალიზებული იქნება

ყველა დონის მიღებული გადაწყვეტილების ერთგვაროვნების პრინციპი.

აუცილებელია, რომ მმართველი აპარატის პერსონალი გადაწყვეტილების მიღების ყოველ დონეზე იყოს დაკომპლექტებული კვალიფიციური სპეციალისტებით, რომლითაც უნარი აქვთ აიღონ პასუხისმგებლობა გადაწყვეტილების მისაღებად.

აუცილებელია, აგრეთვე, მოქმედების ბუსტი კოორდინაცია ყველა დონეზე. საბიუჯეტო მართვის სხვადასხვა დონეებზე ერთმანეთს ურთიერთდახმარება უნდა გაუწიონ. ძალიან მნიშვნელოვანია საბიუჯეტო სტრუქტურების სხვადასხვა დონის ორგანული ურთიერთკავშირი მართვის კონცეფციის გამომუშავებისათვის, რამაც, საბოლოო ჯამში, უნდა მიგვიყვანოს ერთიანი საბიუჯეტო დოქტრინისა და საბიუჯეტო გადაწყვეტილებების შესრულების მეთოდის შექმნამდე. ამასთანავე, საბიუჯეტო პროცესს გამუდმებით ხედება დაგროვილი და თავის დროზე გადაუწყვეტელი პრობლემები¹. ამიგომ აუცილებელია საბიუჯეტო პროცესების მართვის ფუნქციებსა და პრაქტიკაში მათი განხორციელების ხერხების მუდმივი გრანსფორმაცია.

ითვალისწინებენ რა ამ აუცილებლობას, აშშ-ში ფედერალური, ხელისუფლება იღებს, მაგალითად, საგეგმო-საპროგრამო საბიუჯეტო სისტემას ("Planning Programming Budgeting System" – PPBS) ამ სისტემის შესაბამისად, ფედერალურმა საბიუჯეტო ორგანოებმა უნდა წარმოადგინონ თავიანთი საქმიანობის მრავალწლიანი მიზნები; ამ მიზნებიდან გამომდინარე, დაამუშაონ მრავალწლიანი პროგრამა, რომელიც განმგვიცებული იქნება საფინანსო გეგმით; ყოველ წელს დაამუშაონ ბიუჯეტის პროგრამა, რომელიც დაუფძნებული იქნება დამგვიცებული პროგრამის წლიურ შეკვეცაზე. არჩეული საბიუჯეტო მიზნისა და პროგრამის დამუშავების ფარგლებში აუცილებელია შევადაროთ ერთმანეთს ამა თუ იმ მიზნის მნიშვნელობები, აგრეთვე ამა თუ იმ ოპერაციის რენტაბელობა.

¹ ასე მაგალითად, კოლექტიური საჭიროებები სულ უფრო იზრდება, მაშინ, როდესაც სახელმწიფო შემოსავლები შეუძლებელია მკვეთრად გავადიდოთ. აუცილებელია მივაღწიოთ სახელმწიფო ხარჯების უფრო სრულყოფილ კომბინაციას, რადგანაც სახელმწიფო ხარჯების შესახებ ნებისმიერი გადაწყვეტილებები უნდა იყოს დამამთავრებელი, მათი აუცილებლობის დამამტკიცებელ ლოგიკურ პროცესად.

იმისათვის, რომ მივიღოთ მართვის ეფექტური სისტემა, აუცილებელია გვყავდეს მართვის კვალიფიცირებული კადრები. ამისათვის უნდა უზრუნველყოთ მართვის კარიერის მიმზიდველობა. კერძოდ მათი შრომის შესაბამისი ანაზღაურება, მათი სამუშაოზე დაწინაურების განსაზღვრული წესების დამუშავება.

მეორე მხრივ, საბიუჯეტო სისტემის სფეროში თითოეული მმართველი პასუხს უნდა აგებდეს თავის საქმიანობაზე. ეს უპირველესად ნიშნავს, რომ თითოეულ ფუნქციონერს უნდა პქონდეს მოქმედების განსაზღვრული თავისუფლება და უკილურესად კონკრეტული მიზნები. თუკი მმართველს აქვს პრობლემები, რომელთა გადაწყვეტა სცილდება მათი უფლებამოსილების საზღვრებს, აუცილებელია საპეციალური მექანიზმის ჩართვა, რომლის მედეგად მას (პრობლემის წარმატებით გადაჭრის შემთხვევაში) შესაძლებლობას ექნება დაწინაურდეს სამსახურში, მიიღოს შესაბამისი ანაზღაურება.

ჩვენს ქვეყანაში არსებული პირობების გამო აუცილებელია ბიუჯეტის შესრულებაზე მკაცრი კონტროლის დაწესება. საკონტროლო ფუნქციას, უპირველესად, აქვს პოლიტიკური სარჩული, რადგანაც იგი დაკავშირებულია საბიუჯეტო სფეროში საკანონმდებლო ხელისუფლების გადაწყვეტილების განხორციელების შემოწმებასთან.

ბიუჯეტის შესრულებაზე კონტროლის ფუნქცია დაკავშირებულია საფინანსო და საკრედიტო სფეროში აღმასრულებელი ხელისუფლების მოქმედების თვალყურის დევნებასთან, მათ შორის, ყურადღება უნდა მივაქციოთ იმას, რომ კრედიტმა არ გადააჭარბოს მათთვის გამოყოფილ ლიმიტს. პოლიტიკური მოტივების გარდა, ბიუჯეტის შესრულების კონტროლს აქვს წმინდა ფინანსური სარჩელი. აუცილებელია ორგანიზაცია გაეუკეთოთ საკონტროლო სისტემას, რათა განვახორციელოთ ერთდროული კონტროლი იმ წინოვნიკებზე, რომლებიც ასრულებენ სარჩების ოპერაციებს, სახელმწიფო შემოსავლების სფეროში პასუხისმგებლებასა და სახელმწიფო სახსრების მმართველებზე.

სწორედ ორგანიზებული და მოქმედი კონტროლის სისტემის არქონის შემთხვევაში, არსებობს სერიოზული საფრთხე, რათა დაგვიანდეს ან სულაც, პარალიზებული იქნეს ბიუჯეტის შესრულების ოპერაციები. რაც ნეგატიურად იმოქმედებს არა მარტო სახელმ-

წიფო ფინანსებზე, არამედ მთლიანად ქვეყნის ეკონომიკაზე.

საჭიროა გამოვეყნოთ კონგრესის რამდენიმე სახე, რომელიც დამოკიდებული იქნება:

- მაკონგრესოვებული პირების თანამდებობასთან ამ ნიშნით ანსხვავებენ საანგარიშო, ბუღალტრული ფუნქციების შესრულებულ აღმინისტრაციულ კონგრესოს;

- საკონგრესოლო ობიექტების ფუნქციონალური კუთვნილება ანსხვავებენ შემოსაღებზე და ხარჯებზე კონგრესოს;

- კონგრესოლის დროს არჩეულ მომენტთან, ამის მიხედვით ანსხვავებენ კონგრესოს ბიუჯეტის შესრულების რეჟიმის დაწყების შესახებ.

- მაკონგრესოვებული ორგანიზაციის თავისებურებებთან – ამ ნიშნით ანსხვავებენ აღმინისტრაციულ კონგრესოს, რომელსაც ახორციელებს აღმინისტრაციული აპარატი, სამართლებრივ კონგრესოს, რომელსაც ახორციელებენ სასამართლო ორგანოები და პოლიტიკური კონგრესოლი, რომელსაც ახორციელებს საკანონმდებლო ხელისუფლება.

როგორც წესი, იურიდიული (სამართლებრივი) კონგრესოლი ხორციელდება ბიუჯეტის შესრულების შემდეგ, წარმოდგენილი ბუღალტრული ანგარიშგების საფუძველზე: საპარლამენტო კონგრესოლი კი წარმოებს ბიუჯეტის შესრულების შემდეგ. მას მიეკუთვნება შემსრულებელზე კონგრესოლი ე.ი. აღმინისტრაციული აპარატის კონგრესოლი; აღმინისტრაციულ კონგრესოს მიმართავენ ბიუჯეტის შესრულების პერიოდში. შევხებით წარმოდგენილი საბიუჯეტო კონგრესოლის სახეებს ცალ-ცალკე.

აღმინისტრაციული კონგრესოლი ხორციელდება ბიუჯეტის შემსრულებელი აღმინისტრაციის ფარგლებში სპეციალური ფუნქციონერების მიერ. ზოგიერთ ქვეყანაში იქმნება სპეციალური საკონგრესოლო ქვედანაყოფები, სპეციალურად მომზადებული კადრებით, რომლებსაც აქვთ სპეციალური გეჟნიკური მომზადება ბიუჯეტის შესრულების კონგრესოლის განხორციელებისათვის. სხვა შემთხვევაში, ჩინოვნიკები, რომელთაც არა აქვთ სპეციალური მომზადება თავიანთი ძირითადი მოვალეობის პარალელურად ახორციელებენ ბიუჯეტის შესრულების კონგრესოლის ფუნქციას (მაგალითად, აღმინისტრაციაზე ბუღალტრული კონგრესოლი).

აღმინისტრაციული კონგრესოლი თითქმის ყოველთვის ხორცი-

ელდება ან ბიუჯეტის შესრულების დაწყებამდე, ან მისი შესრულების პროცესში. კონგრესის ეს სახე მიეკუთვნება უფრო ბიუჯეტის ხარჯვითი ნაწილის თვალყურის დევნებას, ვიდრე შემოსავლებისა, რადგანაც არსებობს უფრო დიდი საფრთხე ბიუჯეტის სახსრების ხარჯვისა, ვიდრე მათი უკანონო მოპოვება.

არსებობს ადმინისტრაციული კონგრესის რამდენიმე სახე, რომელიც გამოიყენება საბიუჯეტო სფეროში: ბიუჯეტის ხარჯვითი ნაწილის შესრულების დასაწყისზე კონგრესი, კონგრესი ფინანსთა სამინისტროს მხრიდან და ა.შ.

ბიუჯეტის ხარჯვითი ნაწილის შესრულების დასაწყისზე სრულდება აპრიორი კონგრესი, ე.ი. იგი ხორციელდება უშუალოდ ბიუჯეტის შესრულების ოპერაციების, ყოველი სამართლებრივი აქტის რეალიზაციის წინ. ეს კონგრესი უნდა სრულდებოდეს სპეციალური კონგრესიორების დახმარებით, რომლებიც სხვადასხვა სამინისტროს აპარატს არიან მიწერილნი. კონგრესიორების მთელი აპარატი, რომელთა მოვალეობაშიც შედის ბიუჯეტის შესრულების დასაწყისზე დაკვირვება, უნდა ეკუთვნოდეს ფინანსთა სამინისტროს კომპეტენციას. თითოეული კონგრესიორი არის შესაბამისი სამინისტროს აპარატის სამსახურში, მაგრამ თავისი მაკონტროლებელი ფუნქციების შესრულებისას ის ემორჩილება მხოლოდ ფინანსთა სამინისტროს. თვითონ ფინანსთა სამინისტროს ფარგლებში კონგრესიორების აპარატი უნდა იღვეს სამინისტროს ძირითადი იერარქიის გარეთ.

მოცემული სახის კონგრესის განხორციელების მექანიზმი შეიძლება იყოს კონგრესიორების მხრიდან შესაბამისი ნებართვა, ე.ი. მათი ვიზა. ბიუჯეტის შესრულების დასაწყისის კონგრესი ეფუძნება იმას, რომ კონგრესიორმა უნდა გააფორმოს თავისი ვიზა ყოველი ოპერაციის წინ, ხარჯების შესრულების დასაწყისზე ხელმოწერით. არავითარი ხარჯვითი ოპერაცია არ შეიძლება შესრულდეს კონგრესიორის წინასწარი ვიზის გარეშე და ბოლოს, შესაბამისი სამინისტროს ადმინისტრაციის ნებისმიერი საქმიანობა, ჩინოვნიკების დანიშვნა ან დაწინაურება, სესხების, კრედიტების მიცემა და ა.შ. – ყველა ეს ვალდებულებები მოიცავს პოტენციურ ხარჯებს და ამიგომ უნდა იყოს დაქვემდებარებული კონგრესიორის მიერ ვიზის გაცემის პროცედურას.

კონგრესიორის როლი ამ შემთხვევაში შემოიფარგლება მხო-

ლოდ დაკვირვებით საბიუჯეტო ხარჯების სისწორესა და სიზუსტეზე. ის ამოწმებს, შეესაბამება თუ არა ხარჯების ჯამი ამ მიზნისათვის გამოყოფილი კრედიტის ჯამს, ამოწმებს ხარჯების შეფასების სისწორეს და კრედიტის ჯამის საკმარისობას. კონგროლიორის საქმიანობამ შეიძლება გადააჭარბოს საბიუჯეტო ხარჯების რეგულირების და სისწორის შემოწმების ფარგლებს, ამ ხარჯების საერთო კანონიერების შემოწმებამდე კი (მაგალითად, თუკი ლაპარაკია ახლად შექმნილ სამუშაო ადგილებზე, კონგროლიორმა შეიძლება შეამოწმოს ამ საქმიანობის შესაბამისობა არსებულ საკანონმდებლო მდგომარეობასთან). მითუმეტეს, კონგროლიორის მოვალეობის წრე ამით უნდა დასრულდეს: ისინი ამოწმებენ საბიუჯეტო ხარჯების რეგულარობას, კანონიერებას და მეტს არაფერს. კონგროლიორს არა აქვს უფლება, შეამოწმოს ხარჯების შესრულების ვადები. ხარჯების სისწორე და რეგულარულობა მტკიცდება კონგროლიორის ეიზით, მაგრამ, ამ ეიზის დაყოვნებამ შეიძლება გამოიწვიოს ბიუჯეტის ხარჯების შესრულების ვადების დარღვევა.

კონგროლიორს, რომელიც აკვირდება ბიუჯეტის ხარჯების შესრულების დასაწყისს, უნდა ჰქონდეს უფლება, მოითხოვოს შესაბამისი სამინისტროს ადმინისტრაციისაგან დამატებითი მონაცემები, თუკი თავს იგრძნობს არასაკმარისად ინფორმირებულად. დასასრულ, მან შეიძლება განახორციელოს თავისი საქმიანობა სამ სიბრტყეში: მისცეს საბოლოო ეიზა; მისცეს ეიზა ზოგიერთი პირობით, არ მისცეს ეიზა. თუკი მიეცემულია საბოლოო ეიზა, ხარჯვითი ოპერაციები შეიძლება დაწყებულ იქნას დაუყოვნებლივ. მუსგად ასევე შეიძლება მოვიქცეთ ზოგიერთი პირობით მიეცემული ეიზის შემთხვევაშიც. მაგრამ ამ შემთხვევაში, შესაბამისმა სამსახურებმა, რომლებიც პასუხს აგებენ ამ ხარჯვითი ოპერაციების შესრულებაზე, განსაზღვრულ ვადაში (მაგალითად, ერთ თვეში) უნდა დაარეგულიროს კონგროლიორის მიერ წამოჭრილი საკითხები. და ბოლოს, ეიზის მიუცემლობის შემთხვევაში, ხარჯვითი ოპერაციები არ შეიძლება განხორციელდეს. თუკი შესაბამისი სამინისტროს ადმინისტრაციას არ შეუძლია ან არ უნდა უარყოს ამ ხარჯვითი პროექტის განხორციელება, უნდა მიმართოს უშუალოდ ფინანსთა სამინისტროს, რომელსაც შეუძლია მისცეს ეიზა, რაც არ გააკეთა მისი აპარატის კონგროლიორმა. მუსგად ამ მეთოდით,

ფინანსთა მინისტრს აქვს საშუალება ფექტურად ჩაერიოს სამინისტროს ადმინისტრაციულ პრაქტიკაში.

კონგროლიორის როლი საბიუჯეტო ხარჯების შესრულების დასაწყისზე არ იზღუდება კონგროლის პირდაპირი ოპერაციით. კონგროლიორებს შეუძლიათ განახორციელონ მნიშვნელოვანი ფუნქციები საბუღალტრო ანგარიშების სფეროშიც.

საბიუჯეტო ხარჯების შესრულების დასაწყისში კონგროლიორს უნდა ჰქონდეს საბუღალტრო ანგარიშების სფეროში საკმარისი ცოდნა. ერთი მხრივ, მან უნდა იცოდეს შესაბამისი სამინისტროების მიერ დაგეგმილი საბიუჯეტო ხარჯების ბუღალტერია, რომელსაც ის აკონგროლებს, და ამავე დროს, მას უნდა ჰქონდეს მონაცემები ბიუჯეტზე, რომლის განყოფილებაზეც ის პასუხს აგებს, კერძოდ უნდა იცოს გაცნობიერებული კრედიტის მოძრაობის თაობაზე, რომელიც გამოყოფილია დასახული ხარჯებითი ოპერაციებისათვის.

ამის გარდა, კონგროლიორი უნდა ფლობდეს იმ სამინისტროს ადმინისტრაციულ ანგარიშებს, სადაც ის ასრულებს თავის ფუნქციებს. ფინანსთა სამინისტროს მხრიდან კონგროლი უნდა სორციელდებოდეს სპეციალურად ორგანიზებული მუდმივი საკონგროლო კომისიის მიერ, რომელიც, აგრეთვე როგორც საკონგროლო აპარატი, არის ფინანსთა სამინისტროს იერარქიის ფარგლებს გარეთ და უშუალოდ ექვემდებარება ფინანსთა მინისტრს. თუკი კონგროლიორები ბიუჯეტის შესრულების სფეროში ახორციელებენ თავიანთ საქმიანობას შესაბამისი სამინისტროების ადმინისტრაციის მიმართ, მაშინ ფინანსთა სამინისტროს კომისია აკონგროლებს უშუალოდ საბუღალტრო აპარატს.

ფინანსთა სამინისტროს საკონგროლო კომისიის პირველადი ფუნქცია სრულდება, ძირითადად, ბუღალტერიის შემოწმებით ადგილზე გასვლით. კომისიის დამატებით ფუნქციაში შეიძლება ჩართულ იქნეს ადმინისტრაციის შემოწმებაც.

საკონგროლო კომისიის ინსპექტორები აგარებენ ბუღალტერიისა და ადმინისტრაციული აპარატის მოულოდნელი შემოწმებას. ინსპექტორის მოსვლის მომენტში შეიძლება ჩატარდეს შესაბამისი წარმოების ანგარიშების ჩაეკეთის ოპერაცია და ფინანსური სიტუაციის სიღრმისეული შესწავლა.

ინსპექტორის შენიშვნები შემოწმების შესახებ უნდა გაფორმ-

დეს შესაბამისი უწყისით. ეს ღოკუმენტი შეიძლება შედგებოდეს რამდენიმე ნაწილისაგან. ერთი ნაწილი, მაგალითად, შეიძლება შეიცავდეს ინსპექტორის შენიშვნებს, მეორე ნაწილი – კონტროლირებადი ჩინოვნიკის პასუხებს. ეს ანგარიში თავისი პირველადი სახით იგზავნება ფინანსთა სამინისტროში, რომელმაც მის მიხედვით უნდა მიიღოს სათანადო ზომები. ამავე დროს, უფრო სერიოზულ შემთხვევებში ინსპექტორმა შეიძლება მიიღოს დამატებითი ღონისძიებები და სასწრაფოდ შეაგყობინოს ფინანსთა სამინისტროს.

საკონტროლო კომისიის ფუნქცია არ შემოისაზღვრება ხაზინის საბუღალტრო ოპერაციების შემოწმებით მათი შესრულების პროცესში. ამ ფუნქციების გარდა, საკონტროლო კომისია ახორციელებს აგრეთვე კონტროლის ორ სახეს.

ერთი მხრივ, ის აკონტროლებს სახელმწიფო და ნახევრად სახელმწიფო დაწესებულებების ანგარიშებს, აგრეთვე ყველა კერძო საზოგადოებას, რომელთა საქმიანობა კანონით უნდა ექვემდებარებოდეს სახელმწიფოს მიერ საფინანსო კონტროლს.

მეორე მხრივ, საკონტროლო კომისიის ინსპექტორების შემოწმება ეხება მეორად და ლოკალურ საბუღალტრო ანგარიშგებას, იმ დროს როცა, საბიუჯეტო ხარჯების შესრულების დასაწყისის კონტროლი არის ფედერალურ დონეზე ფინანსთა სამინისტროს პრეროგატივა.

ზოგ ქვეყანაში არსებობს ბიუჯეტის შესრულების სამართლებრივი კონტროლი, რომელსაც, როგორც წესი, ახორციელებს სპეციალური სასამართლო უწყება. არსებობს იმის აუცილებლობა, რათა დამოუკიდებლმა და მიუკერძოებელმა სასამართლო უწყებამ შეამოწმოს სახელმწიფო საბუღალტრო ანგარიშები.

ამისი აუცილებლობა ძირითადად გამოწვეულია ორი მიზეზით. ჯერ ერთი, უნდა დავიცვათ სახელმწიფო ფინანსები ბოროტმოქმედებისაგან, ფინანსური მაქინაციებისა და სასამართლოს არაკეთილსინდისიერებისაგან. მეორეც, აუცილებელია დავიცვათ სახელმწიფო ბუღალტრები ნებისმიერი უკანონობისაგან. ამავე დროს, უზრუნველყოთ საბიუჯეტო ანგარიშების შემოწმება ყოველგვარი პოლიტიკური ინტერესების გარეშე.

ასეთი სასამართლო დაწესებულების პერსონალი, რომელთა ანალოგი შეიძლება შეგხედეს, მაგალითად, პარიზში „La COno des

Complex“-ს – ანგარიშების შემოწმების სასამართლო პალატის სახით, უნდა შედგებოდეს ჩინოვნიკებისაგან, რომელთაც აქვთ მუდმივი სტატუსი, ე.ი. მთავრობას არ შეუძლია მათი გაწვევა. ასეთი დაწესებულების ფუნქციონალური სტრუქტურა შეიძლება შედგეს სამი საფეხურისაგან. პირველ საფეხურში შედიან პროფესიონალური აუდიტორები, რომელთაც აქვთ აუდიტორად მუშაობის გამოცდილება, სახელმწიფო დაწესებულებებში არა ნაკლებ 5-7 წელი მუშაობის სტაჟი. მეორე საფეხური – ეს არის საფინანსო კონტროლის ინსპექტორები, ხოლო მესამე საფეხური – მრჩეველი, კონსულტანტი. საფინანსო კონტროლის აუდიტორები და ინსპექტორები ამზადებენ მოხსენებას მრჩეველ-კონსულტანტების ხელმძღვანელობით, რომელნიც ასრულებენ მოსამართლის როლს ამ სიტყვის სრული გაგებით.

ასეთი სახის სასამართლო დაწესებულებებს უნდა ჰქონდეს თავისი პროკურატურა, გენერალურ პროკურორთან ერთად და თავისი ადვოკატურა. ასეთი სასამართლო დაწესებულება შეიძლება შედგებოდეს რამდენიმე პალატისაგან. ამ პალატებს სათავეში პყავს პრეზიდენტი, ხოლო მთელი დაწესებულების სათავეში არის გენერალური პრეზიდენტი.

აუდიტორული პერსონალი სასამართლო დაწესებულებებში შეიძლება შერჩეული იქნეს სპეციალური კონკურსის ჩატარების გზით. საფინანსო კონტროლის ინსპექტორები, აგრეთვე უმეტესად აირჩევა აუდიტორებს შორის, ხოლო უმცირესობა – გარედან. მრჩეველ-კონსულტანტები ძირითადად აირჩევიან საფინანსო კონტროლის ინსპექტორებს შორის, ხოლო ნაწილი – სხვადასხვა ინსტიტუტებისაგან. მაგრამ, ამ შემთხვევაში ფინანსთა სამინისტროს უფლება აქვს დაარეგულიროს ადგილების განსაზღვრული რაოდენობა, რომელიც კანდიდატურებით გარედან შეიყვანება. ამრიგად, შეიძლება დაეაყენოთ პირობა, რომ კონკურსის გარეშე მიღებული საფინანსო კონტროლის ინსპექტორების უმეტესობა, წარსულში უნდა იყვნენ ფინანსთა სამინისტროს ჩინოვნიკები, და ჰქონდეთ იქ მუშაობის დიდი სტაჟი. მრჩეველ-კონსულტანტების უმეტესობა, რომელიც აგრეთვე გარედან არიან აყვანილნი, ასევე უნდა იყვნენ წარსულში დიდი სტაჟის მქონე ფინანსთა სამინისტროს თანამშრომლები. მათი მეორე ნაწილი შეიძლება აყვანილი იქნას სხვადასხვა სამინისტროებისაგან. (ნამ-

სახურების სტაჟის მიხედვით).

მოცემული სასამართლო ორგანო ამოწმებს საბუღალტრო ანგარიშებს ორდერის წარდგენით, რომელიც არის ნამდვილი იურიდიული დოკუმენტი. უნდა აღვნიშნოთ, რომ ზემოთ აღწერილ სასამართლო ინსტანციას კავშირი აქვს მხოლოდ ბუღალტრებთან და არა ადმინისტრაციასთან. კონტროლს ექვემდებარება არა მხოლოდ დამრღვევი ბუღალტრები, არამედ სახელმწიფო ბუღალტრების მთელი კორპუსი, ე.ი. უნდა იყოს წარმოდგენილი თითოეულ მათგანზე შესაბამისი დახასიათება.

დასაწყისში სასამართლო ორგანო ღროებით ატუსაღებს ანგარიშებს. ბუღალტერს შეუძლია ჰქონდეს, მაგალითად, ორთვიანი ვადა, რათა მოიყვანოს დასაბუთებული ამრები ანაგრიშების მდგომარეობის შესახებ და მხოლოდ ამის შემდეგ მოხდება საბოლოო დატუსაღება ამ დოკუმენტებისა. ეს ორფაზიანი პროცედურა აუცილებელია იმიტომ, რომ პირველი დატუსაღება ხდება ბუღალტერთან წინასწარი შეთანხმების გარეშე, ხოლო მეორე – მხოლოდ მისი თანხმობის შემდეგ.

ანგარიშების გაყინვის შედეგი შეიძლება იყოს სასამართლო ჯარიმა, რომელიც ედება სახელმწიფო ბუღალტერს განსაზღვრული თანხის ფარგლებში, სახელმწიფოს სასარგებლოდ. სახელმწიფო ბუღალტერს უნდა ჰქონდეს უფლება, მიმართოს ფინანსთა მინისტრს თხოვნით, გაანთავისუფლოს იგი პერსონალური პასუხისმგებლობისაგან, როგორც უდანაშაულოს, სახელმწიფო სახსრების გაფლანგვაში (ანდა პირიქით, მიიღოს საწინააღმდეგო გადაწყვეტილება).

ბიუჯეტის შესრულებაზე საპარლამენტო კონტროლი კი გვევლინება, როგორც ყველა წინა სახის კონტროლის დამამთავრებელ რგოლად: ადმინისტრაციულისა და სამართლებრივის. საპარლამენტო კონტროლის ამ სათაეო მდგომარეობის ერთ-ერთ მიზეზით არის აუცილებლობა იმისა, რომ პარლამენტმა მიიღოს საპარლამენტო გადაწყვეტილება ბიუჯეტის შესახებ. სავსებით ბუნებრივია, რომ თვითონ პარლამენტი ახორციელებს თითქოს საბოლოო კონტროლს საბიუჯეტო გადაწყვეტილებების მიღებაზე, მაგრამ, ეს კონტროლი პრაქტიკულად მძიმე შესასრულებელია და კონტროლის გექნიკური მხარე არასაკმარისადაა დამუშავებული.

დეპუტატებს უფლება აქვთ საპეციალური შეკითხვების საშუალებით მოითხოვონ ანგარიში სხვადასხვა სამინისტროების ბიუჯეტის შესრულების შესახებ, მოითხოვონ დამნაშავეების (მინისტრის ჩათვლით) სამსახურიდან განთავისუფლება იმ შემთხვევაში, როცა ბიუჯეტის ამა თუ იმ სტაგიის ირგვლივ სახიფათო სიმკვამები გაჩნდება. ეს კონგრულის ირიბი მეთოდი შეიძლება გამოყენებულ იქნას ცალკეულ შემთხვევებში და არა სისტემატურად.

მეორე მხრივ, ბიუჯეტის შესრულების შესახებ საპარლამენტო მოსმენისას, მთავრობა ვალდებულია ამომწურავი ინფორმაცია გააკეთოს ბიუჯეტის შესრულების პროცესზე. მაგრამ ამ შემთხვევაშიც ლაპარაკია ირიბ, არარეგულარულ კონტროლზე. მიუხედავად ამისა, არსებობს ბიუჯეტის შესრულების საპარლამენტო კონტროლის პირდაპირი პროცედურები.

ბიუჯეტის შესრულების შესახებ პირდაპირ საპარლამენტო კონტროლს მიეკუთვნება სპეციალური საკონტროლო კომისიის შექმნა, რომელიც დელეგირებას უკეთებს თავის წევრებს ბიუჯეტური სახსრების გამოყენების სამართლიანობის შესამოწმებლად. ამას გარდა, პარლამენტს ინფორმაციის რეგულარულად მიღების უფლება აქვს, რომელიც ეხება ბიუჯეტის შესრულების ყველა სტაგიას.

3.3. საბიუჯეტო სისტემის სრულყოფის სამართლებრივი საფუძვლები

ცენტრალიზებული გეგმიანი ეკონომიკის პირობებში საბიუჯეტო პოლიტიკა, როგორც საფინანსო პოლიტიკის ძირითადი რგოლი, ჩადებული იყო სახელმწიფო გეგმებში, რომელიც როგორც ცნობილია, „ცენტრში“ დგებოდა და კანონის სახით მიეწოდებოდა მოკავშირე რესპუბლიკებსა და მათ შორის საქართველოს. აქვე უნდა აღინიშნოს ისიც, რომ სსრკ-ში შემავალ რესპუბლიკებს არ ჰქონდათ საკუთარი საფინანსო და შესაბამისი საბიუჯეტო პოლიტიკა.

მიუხედავად აღნიშნულისა, რესპუბლიკის სახელმწიფო ბიუჯეტი წარმოადგენდა მის ძირითად საფინანსო გეგმას და ემსახურებოდა საკუთარი ტერიტორიის ფარგლებში ეკონომიკური და სოციალური განვითარების ფინანსურ სრულყოფას. რეალურად

კი რესპუბლიკის სახელმწიფო ბიუჯეტი პირობით ხასიათს ატარებდა, რადგან მისი შედგენის მთელი „სამზარეულო“ ქვეყნის გარეთ მდებარეობდა.

გეგმიანი მეურნეობის დანგრევისთანავე დაიწყო საბაზრო ურთიერთობებზე გადასვლის პროცესი, რამაც ღლის წესრიგში დააყენა ახალი საბიუჯეტო პოლიტიკის ფორმირების ამოცანა, რომელსაც პასუხი უნდა გაეცა საბაზრო ეკონომიკის კანონების მოთხოვნისადმი, იმის გამო, რომ დამოუკიდებელ საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის შედგენის მცირე გამოცდილება ჰქონდა, უაქტობრივად, რეფორმების პირველ ეტაპზე ქვეყანა უბიუჯეტოდ არსებობდა და მთლიანად დამოკიდებული იყო უცხოეთის ფინანსურ და მატერიალურ დახმარებებზე.

საბაზრო ეკონომიკის მოთხოვნებიდან გამომდინარე, დამოუკიდებელ საქართველოში ახალი საბიუჯეტო პოლიტიკის ფორმირებას საფუძველი ჩაეყარა საქართველოს პარლამენტის მიერ 1993 წლის 30 მარტში მიღებულ კანონით „საბიუჯეტო სისტემისა და უფლებების შესახებ“, რომლითაც გაუქმდა საბიუჯეტო სისტემაში ადრე დამკვიდრებული ცენტრალიზაციის პრინციპი და განისაზღვრა საქართველოს რესპუბლიკის რესპუბლიკური, ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტების შედგენის, განხილვის, დამტკიცებისა და შესრულების, შემოსავლებისა და ხარჯების გაშიჯვნის ძირითადი პრინციპები და შესაბამისად ხელისუფლებისა და მმართველობის ორგანოების საფინანსო-საბიუჯეტო უფლებამოსილებები.

საქართველოს კანონის „საბიუჯეტო სისტემისა და უფლებების შესახებ“ კანონის მიხედვით, საქართველოს სხვადასხვა დონის ბიუჯეტები ერთმანეთისაგან დამოუკიდებელია, რასაც ბიუჯეტის ყველა რგოლის საკუთარი შემოსავლებითა და დადგენილი წესით დამტკიცებული ეკონომიკური ნორმატივებით განსაზღვრული შემოსავლებით უზრუნველყოფა განაპირობებს. სახელმწიფო ხელისუფლებისა და მართველობის ზემდგომ ორგანოებს არ ქონდათ უფლება ადმინისტრაციული წესით ჩარეულიყვნენ სახელმწიფო იერარქიის ქვემდგომი საფეხურების საბიუჯეტო უფლებებში. ამასთან ავტონომიური და ადგილობრივი ხელისუფლებისა და მმართველობის ორგანოები პასუხისმგებელნი არიან ქვეყნის საბიუჯეტო პოლიტიკის გატარებაზე, როგორც ავტონო-

მიური რესპუბლიკების და ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტების, ისე საქართველოს რესპუბლიკური ბიუჯეტის შემოსავლის შესრულებაზე¹.

აღნიშნული კანონით განისაზღვრა საქართველოს რესპუბლიკის ბიუჯეტების შემოსავლები და მათი გამოყენების სფეროები, საბიუჯეტო ასიგნებები სახელმწიფო ვალის დასაფარავად და მისი სარგებლობისათვის პროცენტების გადასახდელად, ხარჯების სექტორის მექანიზმი და ა.შ.

აღნიშნული კანონი მეთოდოლოგიურად საკმაოდ დაუხვეწავ საკანონმდებლო აქტს წარმოადგენდა. მისი მთავარი მეთოდოლოგიური ნაკლი იყო ბიუჯეტის უდუფიციტობა და სახელმწიფოს მიერ აღებული კრედიტების ბიუჯეტის შემოსავლების ჩათვლა, რის გამოც ბიუჯეტში დაუიქსირებული არ იყო დეფიციტი და მისი დაფარვის წყაროები.

1995 წელს საქართველოს ბიუჯეტის ასეთი მეთოდოლოგიით შედგენამ გამოიწვია სერიოზული ხარვეზებისა და უზუსტობების წარმოშობა, რის გამოც ქვეყნის საკონგრუოლო და საკანონმდებლო ორგანოებმა ეჭვის ქვეშ დააყენეს წლის ბიუჯეტის შესრულებაში ნახსენები ცხრა ათეულ მილიონზე მეტი ლარის საბიუჯეტო ხარჯების კანონიერება, რამაც სერიოზული დაპირისპირება გამოიწვია საკანონმდებლო ხელისუფლებას, აღმასრულებელ ხელისუფლებასა და სამართალდამცავ ორგანოებს (პროკურატურას) შორის.

აღნიშნულ დაპირისპირებას ხელი შეუწყო ფინანსურ საქმიანობაში დამკვიდრებული გერმინის „უკანონო ხარჯები“-ს ეკონომიკური შინაარსის მეცნიერულმა დაუხვეწაობამ. ე.ი. საქართველოს ჯერ კიდევ არ გააჩნდა საბაზრო ეკონომიკაზე გარდამავალი პერიოდისათვის მორგებული, მეცნიერულად გააზრებული და დასაბუთებული საფინანსო-საბიუჯეტო (აგრეთვე საგადასახადო) პოლიტიკა. ეს საქმიანობა, უმეტესწილად წარიმართებოდა ნაქარევეად, მეცნიერული აზრის გაუთვალისწინებლად, რის გამოც ვერ შეესაბამებოდა მაკროეკონომიკურ სარეფორმო გადაწყვეტილებებს და იწვევდა საფინანსო-საბიუჯეტო საქმიანობის ერთი უკიდურესობიდან მეორე უკიდურესობაში გადასვლას, რაც ეკონომიკური პროცესების ოპტიმალურად მართვის საქმეში მიუღებელი და მიზანშეუწონელია.

¹ საქართველოს კანონი „საბიუჯეტო სისტემისა და უფლებების შესახებ“, კარი 1, მუხლი 3, თბ., 1993.

1996 წლის 6 თებერელის დადგენილების საფუძველზე, გემოხსენებულ კანონში ჩაემაგა მეხუთე კარი – სახელმწიფო ბიუჯეტის განხილვისა და მიღების წესი, სადაც ჩამოყალიბდა ბიუჯეტის შედგენის, განხილვისა და დამტკიცების მეთოდოლოგია, რომელიც ძირითადად ემყარებოდა საქართველოს პარლამენტის მიერ დამტკიცებულ გრძელვადიან ეკონომიკურ ნორმატივებს.

მიუხედავად ამისა, აღნიშნული კანონი მორს იყო სრულყოფილსაგან, რადგანაც მთელი რიგი საკითხები ვერ პასუხობდა საბაზრო ეკონომიკის მოთხოვნებს. კერძოდ, არ იყო სათანადოდ განსაზღვრული სხვადასხვა დონის ბიუჯეტების დამოუკიდებლობის საზღვრები, ამ პრინციპის დარღვევისათვის პასუხისმგებლობის ზომები. კანონი არ იყო უზრუნველყოფილი სათანადო ნორმატიული აქტებით და ინსტრუქციებით. მიუხედავად აღნიშნული ნაკლოვანებებისა, საბიუჯეტო კანონის მიღება უთუოდ წინ გადადგმული ნაბიჯი იყო საბიუჯეტო პოლიტიკის სამართლებრივი უზრუნველყოფის საქმეში.

1996 წლის 29 მაისს საქართველოს პარლამენტმა მიიღო კანონი „საბიუჯეტო სისტემისა და საბიუჯეტო უფლებამოსილებათა შესახებ“, რამაც მნიშვნელოვნად შეცვალა არსებული სტრუქტურა. კერძოდ, განისაზღვრა ერთმანეთისაგან დამოუკიდებელი საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის, აუხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების, აგრეთვე საქართველოს ტერიტორიული ერთეულების (ქალაქების, რაიონების, სოფლების, თემებისა და დაბების) ბიუჯეტების და სპეციალური სახელმწიფო ფონდების შემოსავლისა და გასაღლის შედგენის, განხილვის, დამტკიცების, შესრულების, შემოსავლებისა და ხარჯების გამიჯვნის ძირითადი პრინციპები. ამავე კანონით განისაზღვრა სახაზინო სამსახურის წამყვანი როლი ბიუჯეტის შესრულების საქმეში, აგრეთვე საქართველოს უმაღლესი სახელმწიფო ორგანოების, აუხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების უმაღლესი ორგანოებისა და საქართველოს სხვა ტერიტორიული ერთეულების მმართველობის ადგილობრივი ორგანოების საფინანსო-საბიუჯეტო უფლებამოსილებანი¹.

¹ გ. აბუსელიძე, ფინანსური სისტემის ფორმირების სამართლებრივი საფუძველები და მისი სრულყოფის მთავარი მიმართულებანი, ჟურნ. „ეკონომიკა“, №5-6, თბ., 2003, გვ. 39.

გემოთ ხსენებული კანონი ბევრად განსხვავდება მისი წინამორბედისაგან, რაც ელინდება იმით, რომ აქ ახლებურადაა განსაზღვრული ბიუჯეტის არსი, საბიუჯეტო მოწყობა და მისი საფუძვლები; საფინანსო-საბიუჯეტო პოლიტიკა, საბიუჯეტო კლასიფიკაცია, ბიუჯეტების ურთიერთკავშირი საფინანსო სისტემის სხვა ელემენტებთან; საბიუჯეტო რეგულირება სხვადასხვა დონის ბიუჯეტებს შორის სახელმწიფო შემოსავლების წყაროების განაწილებისას, რომელთა უკმარისობის შემთხვევაში აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკებსა და საქართველოს ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტებს გამოეყოფათ მიზნობრივი გრანტფერტები, თავისუფალი საბიუჯეტო სახსრების არსებობის შემთხვევაში კი – მოკლევადიანი საბიუჯეტო სახსრები, უკან დაბრუნების პირობით. ბიუჯეტის დეფიციტის ზღვრული სიდიდე, რომლის გადაჭარბების შემთხვევაში გამოიყენება ბიუჯეტის ხარჯების სეკესტრის მექანიზმი; და ა.შ.

ქვეყნის ფინანსური სისტემის ოპტიმიზაციისათვის განსაკუთრებით დიდი მნიშვნელობა ჰქონდა ცენტრალური. რეგიონული და ადგილობრივი ბიუჯეტების შემოსავლებსა და გასაღებს შორის ეფექტიანი თანაფარდობის მიღწევას. ქვეყნის რეგიონების ტერიტორიული ერთეულების სოციალურ-ეკონომიკური განვითარება შეუძლებელია საფინანსო ურთიერთობათა სრულყოფის გარეშე, რომლითაც უზრუნველყოფილი უნდა იქნეს ცალკეული ტერიტორიებისა და რეგიონების ეკონომიკური განვითარება, რაც ყველაზე რთულ უბანს წარმოადგენს 1996 წლის 29 მაისს მიღებულ კანონში – „საბიუჯეტო სისტემისა და საბიუჯეტო უფლებამოსილებათა შესახებ“.

არსებული კანონმდებლობის თანახმად, ცენტრალური ბიუჯეტის შემოსავალში მთლიანად ჩაირიცხება გადასახადები, რომლებზეც ბეგარისებურ შემოსავალთა დიდი ნაწილი მოდის. ესენია: დღგ, აქციზი, საშემოსავლო გადასახადი, საბაჟო გადასახადი; ასევე არაბეგარისებური შემოსავლების „ეფექტიანი“ სახეობები: ნებართვების, ლიცენზიების გაცემისა და სხვა სახის სახელმწიფო მომსახურების გაწევიდან მიღებული მოსაკრებლები და საფასური; სახელმწიფო ბაჟი; სახელმწიფო ქონების იჯაროდან მიღებული შემოსავალი; სახელმწიფო სესხების, დეპოზიტის და სხვ. პროცენტი (სარგებელი); შემოსავალი სახელმწიფო ქონების გაყიდვიდან; შემოსავალი სახელმწიფო მარაგის გაყიდვიდან; შემოსავალი არამატერიალური აქტივების გა-

ყილდიდან; შემოსავალი გრასფერტებიდან; შემოსავალი გრანტებიდან და ა.შ.

მაშასადამე, გარდამავალ პერიოდში უმნიშვნელოვანეს პრობლემას წარმოადგენს ქვეყნის საბიუჯეტო პოლიტიკის უზრუნველყოფა სწორი სამართლებრივ-ნორმატიული ბაზით. უდავოა, რომ საქართველოს პარლამენტის მიერ 1996 წლის 29 მაისს მიღებული კანონი „საბიუჯეტო სისტემისა და საბიუჯეტო უფლებამოსილებათა შესახებ“ უფრო დახვეწილია, ადრე მიღებულ კანონთან შედარებით. მაგრამ იგი, სამწუხაროდ, სრულყოფილად ვერ ასახავდა გარდამავალი პერიოდის სოციალურ-ეკონომიკურ თავისებურებებს. მასში სათანადოდ არ იყო განსაზღვრული სხვადასხვა დონის ბიუჯეტებს შორის ბეგარისებური შემოსავლების სამართლიანი გადანაწილების მექანიზმი, არ იყო შემუშავებული ბიუჯეტის შემოსავლებისა და გასავლების დაგეგმვის, ბიუჯეტის შემოსავლების ამოღების, ასევე ბიუჯეტის შედგენის მეცნიერულად არგუმენტირებული მეთოდოლოგია და სხვ. აღნიშნული კანონი საჭიროებდა შემდგომ რადიკალურ გრანსფორმაციას და სრულყოფას, რომელიც მაქსიმალურად უპასუხებდა საბაზრო ეკონომიკის მკაცრ მოთხოვნებს და ოპტიმალური საბიუჯეტო პოლიტიკის რეალიზაციას.

ყოველივე ზემოთაღნიშნულიდან გამომდინარე საქართველოს პარლამენტმა 2003 წლის 24 აპრილს მიიღო კანონი „საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ“, რომლის ამოქმედებისთანავე ძალადაკარგულად ჩაითვალა „საბიუჯეტო სისტემისა და საბიუჯეტო უფლებამოსილებათა შესახებ“ 1996 წლის 29 მაისს მიღებული საქართველოს კანონი.

ახალი კანონით საქართველოს საბიუჯეტო სისტემა არის საქართველოს ცენტრალური ხელისუფლების, ავტონომიური რესპუბლიკების ხელისუფლების, ადგილობრივი ხელისუფლებისა და სპეციალური სახელმწიფო ფონდების ვალდებულებათა შესრულების მიზნით, ფინანსური რესურსების მობილიზაციისა და გამოყენების მარეგულირებელი საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე აქტების, საფინანსო-საბიუჯეტო პოლიტიკის, საბიუჯეტო პროცესისა და შესაბამისი ბიუჯეტების ერთობლიობა.

წინა კანონისაგან განსხვავებით, საბიუჯეტო სისტემის ძირითადი პრინციპებირომლებიც საბიუჯეტო სისტემის ყველა მონაწილემ საბიუჯეტო პროცესის ყველა ეტაპზე უნდა დაიცვას, ჩამოყალიბდა შემდეგნაირად: ყოვლისმომცელობა, გამჭვირვალობა, ანგარიშვალდებულება,

დამოუკიდებლობა, ერთიანობა, უნივერსალურობა, კონსოლიდირება, რითაც გარკვეულწილად დაიხვეწა საბიუჯეტო მოწყობა¹.

ასევე აღსანიშნავია ის, რომ ამ კანონის მიხედვით საბიუჯეტო და საგადასახადო პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებები ეფუძნება სამუალოვადიან მაკროეკონომიკურ პროგნოზს, სამუალოვადიან ფისკალურ პროგნოზს, მიმდინარე წლის ფისკალური მდგომარეობისა და სტრატეგიის ანგარიშს, რაც წინგადადგმულ ნაბიჯად უნდა მივიჩნიოთ საბიუჯეტო სისტემის ფორმირების საქმეში, რადგან თვით სამუალოვადიანი მაკროეკონომიკური პროგნოზი ეფუძნება ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიური განვითარების ინდიკატური კვების პროექტს. იგი უზრუნველყოფს ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების მაკროეკონომიკურ მიმოხილვას და მოიცავს მთლიან შიდა პროდუქტს, ინფლაციას, ხელფასების ცვლილებებს, წარმოებას სექტორების მიხედვით, საეაჭრო და საგადამხდელო ბალანსს, ვალუტის კურსს, მონეტარულ მაჩვენებლებს და სხვა ძირითად ელემენტებს; ხოლო სამუალოვადიანი ფისკალური პროგნოზი ეფუძნება (სამუალოვადიან მაკროეკონომიკურ პროგნოზს) შემოსავლების, ხარჯებისა და დაფინანსების ძირითად ელემენტებს და ითვალისწინებს სახელმწიფო მიზნობრივ პროგრამებს, ფინანსურ და პოლიტიკურ ვალდებულებებს.

მამასადამე, საბიუჯეტო პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებების საფუძველია მიმდინარე ბიუჯეტის შესრულების მდგომარეობა; ბიუჯეტის სტრატეგიის შესახებ წინადადებები, რომელიც გამომდინარეობს აღმასრულებელი ხელისუფლების პოლიტიკისა და პრიორიტეტებისაგან; ძირითადი ფისკალური და ფინანსური დირექტივები და მიზნები; შემოსავლებისა და ხარჯების ძირითადი კატეგორიები დასაგეგმი საბიუჯეტო წლისათვის.

ამავე კანონით განსაზღვრულია: საბიუჯეტო ცირკულარის მომზადების ვადები და წესი. საბიუჯეტო ცირკულარს გამოსცემს მინისტრი საქართველოს პრეზიდენტის მიერ მხარჯაჲი დაწესებულებებისა და სპეციალური სახელმწიფო ფონდების კადრებისა და ხარჯების ზღვრული მოცულობების 15 ივნისამდე დამტკიცებიდან 5 დღის ვადაში; მხარჯაჲი დაწესებულებებისა და სპეციალური სახელმწიფო ფონდების ხელმძღვანელების მიერ საბიუჯეტო განაცხადების წარდგენის ვადა, რომელიც განისაზღვრება არა უგვიანეს 15

¹ საქართველოს კანონი „საბიუჯეტო სისტემის შესახებ“, თბ., 2003 წ. 24 აპრილი.

აგვისტოსი. რის შემდეგაც საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო ამოწმებს საბიუჯეტო განაცხადებს და მხარჯავე დაწესებულებებთან და სპეციალურ სახელმწიფო ფონდებთან ერთად იხილავს არა უგვიანეს 30 აგვისტოსი. ხოლო მათ შორის შეუთანხმებელი საკითხები წარედგინება პრეზიდენტს არა უგვიანეს 5 სექტემბრისა. არა უგვიანეს 15 სექტემბრისა საქართველოს ფინანსთა სამინისტრომ უნდა მოამზადოს სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტი და განსახილველად წარუდგინოს პრეზიდენტს, რომელიც არა უგვიანეს 1 ოქტომბრისა, საქართველოს პარლამენტს დასამტკიცებლად წარუდგენს⁴.

ასევე აღსანიშნავია ისიც, რომ ახალი კანონით სახელმწიფო ხაზინას გაეზარდა უფლება-მოვალეობანი. კერძოდ, სახელმწიფო ხაზინა პასუხისმგებელია სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობებისა და გადასახდელების სრულ და სწორ აღრიცხვაზე. ცენტრალური ბიუჯეტის ყველა შემოსულობა და გადასახდელი სრულდება სახელმწიფო სახაზინო სისტემის მეშვეობით და მინისტრის მიერ გამოცემული წესების შესაბამისად სახელმწიფო ხაზინა უფლებამოსილია მოახდინოს სპეციალური სახელმწიფო ფონდების ან შესაბამისი შეთანხმებების საფუძველზე სხვა იურიდიული პირების, ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი ხელისუფლების შემოსულობებისა და გადასახდელების აღმინისტრირება. სახელმწიფო ხაზინის თანხმობის გარეშე დაუმეხებელია ცენტრალური ხელისუფლების საბიუჯეტო დაწესებულებების (ორგანიზაციების) საბანკო ანგარიშის გახსნა. სახელმწიფო ხაზინა უფლებამოსილია, გააუქმოს ნებართვა საბანკო ანგარიშის გახსნის შესახებ და მისცეს ბრძანება ამ ანგარიშის დახურვის თაობაზე. სახელმწიფო ხაზინის ერთიანი ანგარიშის მართვისა და ოპერირების კონტროლის, აგრეთვე ამ ანგარიშიდან თანხების მოხსნის შესახებ ნებართვის გაცემის უფლება, გარდა კანონმდებლობით გათვალისწინებული გამონაკლისი შემთხვევებისა, აქვს მხოლოდ სახელმწიფო ხაზინას.

საქართველოს კანონი „საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ“ ითვალისწინებს და განსაზღვრავს აგრეთვე, სახელმწიფო ბიუჯეტის ასიგნებების გადანაწილებას; ავტონომიური რესპუბლიკების ბიუჯეტის შესრულებას; ადგილობრივი ბიუჯეტის შესრულებას; სახელმწიფო სესხების ლიმიტებსა და სასესხო გარანტიებს, ასევე მათი გაცემის პროცედურებს; სესხის აღების გამჭვირვალობას; სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ან-

⁴ საქართველოს კანონი „საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ“, მუხ. 19,20,21.

გარიშის და ანგარიშგების მომზადებასა და წარდგენას; წლიური ანგარიშის შინაარსს; საქართველოს კონგროლის პალატის მიერ წლიური ანგარიშის შემოწმებას; სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის დამტკიცების პროცედურებს (პირობებს); განსაზღვრავს ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი ბიუჯეტების შესრულების წლიური ანგარიშების მომზადებას, წარდგენასა და დამტკიცებას.

საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ კანონის შესაბამისად, საბიუჯეტო პროცესი ითვალისწინებს საქართველოს პარლამენტში სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების შესახებ მთავრობის ანგარიშის წარდგენას დასამტკიცებლად. „საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს ინსტრუქციების შესაბამისად დადგენილ ვადებში მხარჯავი დაწესებულებები და სპეციალური სახელმწიფო ფონდები ამზადებენ საბოლოო ანგარიშებსა და ანგარიშგებებს, რომელთა საფუძველზედაც ფინანსთა სამინისტრო ამზადებს სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიურ ანგარიშსა და ანგარიშგებას. ეს ანგარიში და ანგარიშგება და საქართველოს კონგროლის პალატის შესაბამისი დასკვნა წარედგინება საქართველოს პარლამენტს საქართველოს კონსტიტუციით დადგენილ ვადებში“⁵.

საქართველოს პარლამენტი სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშების განხილვისა და საქართველოს კონგროლის პალატის მოხსენების მოსმენის შემდეგ, არა უგვიანეს 1 ნოემბრისა, იღებს დადგენილებას ანგარიშების დამტკიცების ან დაუმტკიცებლობის შესახებ.

სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების შესახებ მთავრობის ანგარიშის დამტკიცება ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი ეკონომიკური, პოლიტიკური და სამართლებრივი პასუხისმგებლობის შემცველი პროცესია. წარდგენილი ანგარიშის არაობიექტურობის (არასრულყოფილების, უხარისხობის) შემთხვევაში უფლებამოსილია, არ დამტკიცოს მთავრობის ანგარიში, სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ნაწილში მთავრობის საქმიანობა მიიჩნიოს არაადამაკმაყოფილებლად და საქართველოს პრეზიდენტის წინაშე დასვას აღმასრულებელი ხელისუფლების თანამდებობის პირთა პასუხისმგებლობის საკითხი, აღმოჩენილი ხარვეზების აღმოფხვრის მიზნით

⁵ საქართველოს კანონი „საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ“, თავი V, მუხ. 45.

მისცეს პრემიენგს რეკომენდაციული ხასიათის წინადადებები⁴.

ამრიგად, საქართველოს პარლამენტის მიერ 2003 წლის 24 აპრილს მიღებული კანონით „საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ“, მნიშვნელოვნად შეიცვალა საბიუჯეტო სისტემის არსებული სტრუქტურა. ამავე კანონით განისაზღვრა სახაზინო სამსახურის წამყვანი როლი ბიუჯეტის შესრულების საქმეში.

მიუხედავად გემოხსენებული დადებითი მომენტებისა, მოქმედი საბიუჯეტო კანონმდებლობა საჭიროებს შემდგომ დახვეწა-სრულებას და მასში გარდამავალ პერიოდში სწრაფად მიმდინარე სოციალურ-ეკონომიკური ცვლილებების ასახვის აუცილებლობას. განსაკუთრებული ყურადღება უნდა მიექცეს საბიუჯეტო პოლიტიკასა და სისტემასთან დაკავშირებული თეორიული, მეთოდოლოგიური და ორგანიზაციული ხასიათის საკითხების გადაჭრას.

განვლილი წლების საბიუჯეტო საქმიანობის პრაქტიკამ დაგვანახა, რომ ქვეყნის საბიუჯეტო სისტემა ვერ ასახავს გარდამავალი პერიოდის სოციალურ-ეკონომიკურ თავისებურებებს და იგი მოითხოვს შემდგომ რადიკალურ გრანსფორმაციას და სრულყოფას. მოქმედ საბიუჯეტო სისტემაში მრავალი საბიუჯეტო სამართლებრივი ნორმების უკმარისობაა, რომელიც განსაზღვრავდა სახელმწიფო და ადგილობრივ ბიუჯეტებს შორის ურთიერთობას, საბიუჯეტო სისტემის რგოლებს შორის შემოსაულების განცალკევებას, ბიუჯეტის შედგენის პრინციპებს, ხარჯების დაფინანსებას და სხვ.

საქართველოს ერთიანი საფინანსო-საბიუჯეტო პოლიტიკა, როგორც ქვეყნის ეკონომიკური პოლიტიკის შემადგენელი ნაწილი და ფინანსების ორგანიზაციისა და გამოყენების ღონისძიებათა ერთობლიობა, ხორციელდება ფულად-საკრედიტო, საგადასახადო, ფასების და სავალუტო პოლიტიკასთან შეთანხმებულად და კოორდინირებულად და არა იზოლირებულად, განცალკევებით.

ბიუჯეტის კანონმდებლობის სრულყოფისათვის უპირველესად, აუცილებელია გაირკვეს, თუ რა სახის საკანონმდებლო დოკუმენტის შემუშავებაა უფრო მიზანშეწონილი – ბიუჯეტის კანონისა თუ ბიუჯეტის კოდექსისა.

ჩვენი თვალთახედვით, საქართველოს დღევანდელი საზოგადოებრივ-პოლიტიკური და განსაკუთრებით, ეკონომიკური მდგომარეობის პირობებში, საჭიროა შეიქმნას ახალი საკანონმდებლო

⁴ იქვე, მუხ. 48, პუნქტი 2.

ბაზა—ბიუჯეტის კოდექსის შექმნა, რომელიც დაფუძნებული იქნება შემდეგ პრინციპებზე: განისაზღვროს სახელმწიფოებრივი ვალდებულებების მოცულობა და სტრუქტურა; ასევე ბიუჯეტის შესახებ კანონმდებლობაში ცვლილებათა მომზადება და განხორციელება გულისხმობს, სულ მცირე, სახელმწიფოში არსებული ეკონომიკური პოლიტიკის კრილში მის გააზრებას და ფინანსური უწყების გათვლას, რაც მნიშვნელოვან ძალისხმევას მოითხოვს; ჩვენი აზრით, ბიუჯეტური რეფორმის ეტაპები შეიძლება განისაზღვროს შემდეგი სახით:

პირველი ეტაპი (2005 წელი), რეფორმის სტრატეგიისა და კონცეფციის შემუშავება უნდა განხორციელდეს ბიუჯეტური რეფორმის მოთხოვნებიდან გამომდინარე საბიუჯეტო და საგადასახადო კანონმდებლობათა სრულყოფა. ყველა დონეზე უნდა დაიწყოს ბიუჯეტების შემუშავების პროცედურის სრულყოფა, ბიუჯეტურ პროცესს უნდა მიეცეს უწყვეტი და თანმიმდევრული ხასიათი.

მეორე ეტაპზე (2006 წელი) უნდა განხორციელდეს თანამედროვე ბიუჯეტური სისტემის შექმნა. რისი მიღწევაც მოითხოვს: ბიუჯეტური სისტემის ელემენტების ურთიერთავსებადობას; ეროვნული მეურნეობისა და ბიუჯეტური პროგნოზირების სისტემის დამუშავებას; ბიუჯეტის შემუშავებისა და დამტკიცების პროცედურების ოპტიმიზაციას, მათი გამჭვირვალობისა და გაღრმავების გზით;

ყოველივე მნიშვნელოვნად დაეხმარება ქვეყანას ბიუჯეტთაშორის ურთიერთობათა რეგლამენტაციის საქმეში. რამეთუ კოდექსი დააკისრებს ხელისუფლებას პასუხისმგებლობას საბიუჯეტო დავალებათა შეუსრულებლობის შემთხვევაში.

მაგრამ ქვეყნის აღმასრულებელი და საკანონმდებლო ხელისუფლების, სამეცნიერო-ეკონომიკური ინტელექტის მოვალეობად მიგვაჩნია, რომ ბიუჯეტის კოდექსის შემუშავებისას არ იქნეს განმეორებული საგადასახადო კოდექსისათვის დამახასიათებელი ისეთი ხარვეზები და ნაკლოვანებები, როგორიცაა მისი შეუსაბამობა სამეწარმეო საქმიანობის შესახებ კანონთან, საფინანსო სამსახურების მუშაკთა სათანადო პროფესიული მოუმზადებლობა, აღრიცხვის მოქმედ სისტემასთან შეუთავსებლობა, კოდექსის ორიენტაცია ცივილიზებულ საბაზრო სისტემაზე და ქვეყნის გარდამავალი პერიოდის თავისებურებათა ნაკლებად გათვალისწინება, და ა.შ.

თავი 4. საქართველოს საბიუჯეტო- საგადასახადო სისტემის მართვის თანამედროვე პრობლემები

4.1. საგადასახადო სისტემის წარმოშობისა და ჩამოყალიბების თეორიული საფუძვლები

საფინანსო სფეროს შემადგენელი უმნიშვნელოვანესი ელემენტები – გადასახადები და ბიუჯეტი ერთმანეთთან მჭიდროდ დაკავშირებული საქმიანობის სფეროებია, რომლებიც ურთიერთს განაპირობებენ და ერთიან დიალექტიკურ მთლიანობაში არიან წარმოდგენილი. სწორედ აღნიშნული განაპირობებს, რომ საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემაში გადამწყვეტი როლი გადასახადებს ეკუთვნით. ისინი წარმოადგენენ ბიუჯეტის შემოსაღების უმნიშვნელოვანეს წყაროს და მათი არსებობაც უშუალოდ სახელმწიფოს წარმოშობასთან არის დაკავშირებული. ყოველი სახელმწიფოს არსებობისა და ფუნქციონირებისათვის აუცილებელია განსაზღვრული ხარჯები და, აქედან გამომდინარე, საგადასახადო შემოსაღების ბიუჯეტში აკუმულირება ობიექტური მოთხოვნაა, რომელმედაც დამოკიდებულია სახელმწიფოს არსებობა და მის მიერ სახელმწიფო-ეკონომიკური ფუნქციების განხორციელება.

ამერიკის შეერთებული შტატების დეკლარაციის ერთ-ერთი ავტორის ბენჯამინ ფრანკლინის ცნობილ გამოცხადებაში – „ცხოვრებაში ორი რამაა გარდაუვალი, სიკვდილი და გადასახადები“ - ნათლად ჩანს გადასახადების აუცილებლობა და მათი არსებობის ობიექტური ხასიათი.

თანამედროვე საგადასახადო დაბეგვრამ რთული და ხანგრძლივი პერიოდები გაიარა, რომლებიც ხასიათდებოდნენ სხვადასხვა დროის მონაკვეთში შესაბამისი საერთო და განმასხვავებელი თავისებურებებით. აქედან გამომდინარე, საგადასახადო დაბეგვრა შეიძლება განვიხილოთ როგორც საზოგადოების განვითარების განუყოფელი ნაწილი, „ეკონომიკური კულტურის“ ელემენტი და საზოგადოების ცივილიზაციის ფენომენი.

გადასახადები, როგორც სახელმწიფო ფინანსების ფორმირე-

ბის ძირითადი წყარო, ცნობილია უძველესი დროიდან. საგადასახადო სისტემის წარმოშობა უკავშირდება სახელმწიფო სისტემის წარმოქმნას და ამიტომ იგი ყოველთვის სახელმწიფოსა და კლასებად დაყოფილ საზოგადოებას შორის ეკონომიკური ურთიერთობების აუცილებელ რგოლად გამოდიოდა. სწორედ ძველი მსოფლიოს ახლად შექმნილმა სოციალურ-სახელმწიფოებრივმა მექანიზმმა ობიექტურად მოითხოვა შესაბამისი დაფინანსების აუცილებლობა. ცნობილი ინგლისელი ეკონომისტის პარკინსონის სიტყვებით რომ ვთქვათ, საგადასახადო დაბეგვრა მსოფლიოსათვის ძველია და მისი დაწყებითი ფორმის წარმოშობა დაკავშირებულია უბრალო შემთხვევასთან, როდესაც ერთ-ერთმა ადგილობრივმა ბელადმა მდინარესა და უღელტეხილზე გადასასვლელი გადაკეცა და გამელელებისგან ქირას ითხოვდა¹.

საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის განვითარების კანონზომიერი პროცესის ანალიზიდან გამომდინარე, საგადასახადო დაბეგვრის განვითარების ისტორიაში სამ პერიოდს გამოყოფენ. პირველი პერიოდი ძველი მსოფლიოსა და შუა საუკუნეების განვითარებულ, ჩანასახოვან მდგომარეობაში მყოფ სამეურნეო სისტემების პირობებს, შესაბამის დაბეგვრის სახეებსა და ფორმებს, გადასახადების ამოღების მექანიზმებს მოიცავდა. დაბეგვრის ერთ-ერთ პირველ ფორმად გვევლინებოდა საომარ მოქმედებებში გამარჯვების შედეგად მიღებული შემოსავლები, კერძოდ, წაგებული მხარის მთელი სიმდიდრე, რომელიც მოგებული მხარის ხელში გადადიოდა სამხედრო ნადავლის სახით. ამიტომ, დამარცხებული ქვეყნის მოსახლეობა იძულებული იყო გადაეხადა გარკვეული საზღაური, რომელიც იმ პერიოდში თავისი ეკონომიკური შინაარსით, გადასახადის აღრინდელ გამარჯივებულ სახეს წარმოადგენდა, ხოლო მშვიდობიან პირობებში, საგადასახადო დაბეგვრის სისტემა აღიქმებოდა, როგორც გადახდის აუცილებელი პირობა—„მსხვერპლშეწირვა“, რომლის ძირითად შინაგან თვისებას გადასახადების მთავარი პრინციპი-საყოველთაოობა წარმოადგენდა. აქვე უნდა აღვნიშნოთ ისიც, რომ ამ პერიოდში, მიუხედავად დაბეგვრის სისტემების განვითარებლობისა, მასში მაინც უკვე ნათლად ჩანდა დაბეგვრის ისეთი მთავარი ელემენტი, როგორიცაა გადასახადის განაკვეთი. მაგალითად, მოსეს წიგნში ნათქვამ-

¹ С. Паркинсон. Закон и доходы. М.: ПКК «Интерконтакт». 1992. стр. 14-15.

მია: „... და ყოველი მეათედი ნაწილი მიწაზე მცენარეთა ოჯახიდან და ხეთა ნაყოფიდან ეკუთვნის ღმერთს“, ე.ი. შემოსავალზე პირველი საგადასახადო განაკვეთი წარმოადგენდა 10%-ს².

ძველ ეგვიპტეში და მსგავსი წყობის სახელმწიფოებში გადასახადები ამოიღებოდა, როგორც საიჯარო გადასახადი იმ მიწით სარგებლობისათვის, რომელიც სახელმწიფოს მეთაურს ეკუთვნოდა.

ადრეულ ფეოდალურ სახელმწიფოებში გადასახადი ალიქმბოდა როგორც საჩუქარი, შენაწირი სახელმწიფოს მეთაურისადმი. ამიგომ, შუა საუკუნეებში, ინგლისში, გერმინი გადასახადი გაიგივებულა იყო რაიმე უასეულობის გაცემასთან. გერმანიაში კი ეს სიგყვა უკავშირდებოდა სახელმწიფოს მხრიდან მოსახლეობისადმი თხოვნას, გადაეხადა თანხა, ე.ი. მას არ ჰქონდა კატეგორიული ხასიათი. რაც შეეხება გადასახადის ქართულ შინაარსს, იგი შეიძლება განხილულ იქნეს, როგორც სავალდებულო „სახადის“ მოხდა-გადახდა.

ამრიგად, გადასახადების წარმოშობას უკავშირებენ იმ პერიოდს, როდესაც აღმოცენდა პირველი სახელმწიფოები, დაიწყო სასაქონლო წარმოება, მოხდა სახელმწიფო აპარატის ფორმირება. სახელმწიფოსა და მისი ინსტიტუტების შენახვის აუცილებლობამ წარმოშვა საგადასახადო დაბეგერა.

თავდაპირველი გადასახადები არსებობდა უსისტემო გადასახდელების სახით, რომლებიც უმეტესწილად, ნატურალურ ხასიათს ატარებდნენ. ქვეშევრდომები ბეგარას იხდიდნენ როგორც ფეოდალების მამულებში მუშაობითა და ლაშქრობებში მონაწილეობის სახით, ასევე ნატურალური ფორმით. რომის იმპერიასა და საბერძნეთში, გადასახადებს, ჩვეულებრივ, მხოლოდ ომიანობის დროს აწესებდნენ.

აქვე უნდა შევნიშნოთ, რომ ძველ მსოფლიოში საგადასახადო დაბეგერისადმი საკმაოდ სერიოზული წინააღმდეგობა არსებობდა. მაგალითისათვის შეიძლება მოვიყვანოთ საბერძნეთი, სადაც თავისუფალ მოქალაქეებს არ ახდევიანებდნენ გადასახადებს, მიუხედავად ამისა, ბერძნები მზად იყვნენ გადასახადი გადაეხადათ ნებაყოფლობითი შესაწირის ფორმით. სასაქონლო-ფულადი ურთიერთობების განვითარებასა და დამკვიდრებასთან ერთად, გა-

² Основы налоговой системы. Под ред. Д.Г. Черника. М.: Финансы, Изд., ЮНИТИ, 1998. стр. 4.

დასახადები თანდათანობით იღებენ ფულად ფორმას.

ძველ რომში მოქმედი გადასახადებიდან შეიძლება გამოვყოთ: აქციზი და ბრუნვის გადასახადი შიდა მოხმარებაზე ჩვეულებრივ 1%-ის ოდენობით, მონებით ვაჭრობის ბრუნვის განსაკუთრებული გადასახადი 4%, გადასახადი მონების განთავისუფლებისათვის – მისი საბაზრო ღირებულების 5%, აქციზი მარილზე, რომელსაც მხოლოდ პროვინციების მცხოვრებნი იხდიდნენ. იმპერატორმა ავგუსტომ შემოიღო ახალი საბაჟო მოსაკრებელი პროვინციებისათვის, რომელსაც იხდიდნენ ყველა სახის საქონლის სახელმწიფოში შეგანასა და გამოგანაზე, ამასთან, გადასახადის სიდიდე ღიფერენცირებული იყო და საშუალოდ მისი განაკვეთი 5%-ს შეადგენდა.

ძველი რომის ბევრი სამეურნეო გრადიცია და წეს-ჩვეულება გადაეცა ბიზანტიას, სადაც პირდაპირი გადასახადების 21 სახეობა არსებობდა. მიუხედავად გადასახადების სიმრავლისა, ბიზანტიის იმპერიამ მაინც ეერ მიაღწია ფინანსურ აყვავებას. პირიქით, კაბალურ პირობებს მოჰყვა საგადასახადო ბაზის შემცირება და, საბოლოო ჯამში, ფინანსური კრიზისიც კი გამოიწვია, რომელმაც სახელმწიფოს ძლიერება მკვეთრად შეარყია. აღსანიშნავია ისიც, რომ შემდგომი პერიოდის საგადასახადო სისტემები ძირითადად იმეორებდნენ ძველი სისტემების დამახასიათებელ თავისებურებებს, მაგრამ, ამასთანავე, მათში განსაზღვრული ცვლილებები შექმნიდა.

საქართველოში საგადასახადო სისტემის ჩამოყალიბება დაიწყო მამინ, როდესაც მრავალი გომის გაერთიანებისაგან სახელმწიფო ჩამოყალიბდა. საგადასახადო სისტემამ თავის უმაღლეს განვითარებას XII საუკუნეში მიაღწია. ამ პერიოდში საქართველოში გადასახადთა ასაკრეფად ფისკალურ მოხელეთა საკმაოდ დიდი მგაგი არსებობდა, რომელიც „დარბაზით გამოსულ“ მოხელეთა რიცხვში შედიოდა და, საბოლოო ანგარიშში, იგი ცალკეული უწყებების ვაშირებს ემორჩილებოდნენ.

თითოეულ საერისთავოს, სოფელს, ხევს და ა.შ. მიმაგრებული ჰყავდა სხვადასხვა მოხელე. ეს მოხელეები, როგორც იერარქიულად, ასევე პორიზონტალურად, ერთმანეთს ექვემდებარებოდნენ.

ამ მოხელეებს ერქვათ: „მაწყინარი“, „მესახმარე“, „მენკუვარი“, რაც გადასახადების სახელწოდებიდან გამომდინარეობდა. კერძოდ, „მაწყინარი“–„წყენისაგან“ (წყაროები გლეხებისათვის

გადასახადების დაწესებას „წყენას“ უწოდებდნენ), „მესახმარე“ მიმდინარეობს სიგეიდან „საჰმარი“, რაც მოგადალ გამოხატავდა სოფლის მეურნეობის პროდუქტებზე დაწესებულ გადასახადებს, ხოლო გერმინი „მენუკეაერი“ – „ნუკვისაგან“, ეს უკანასკნელი კი თხოვნას აღნიშნავს¹. იმ პერიოდისათვის საქართველოში ძირითადი გადასახადი ხარაჯა იყო. თამარ მეფემ გაათავისუფლა ეკლესია ხარაჯისა და ბეგარისაგან². ხარაჯა ნატურალურს, ე.ი. მიწაზე დაწესებულ გადასახადს ნიშნავდა. გარდა ამისა, არსებობდა ეაჭრებისა და ხელოსნებისთვის დაწესებული გადასახადი. ანუ გარკვეულ საქმიანობაზე განსაზღვრული გადასახადი. სახელმწიფო ეაჭრებსა და ხელოსნებს ყმებად თელიდა და მათი შემოსავლის ნაწილს გადასახადების სახით იღებდა, მოგიერთ ფეოდალსა და სასულიერო პირს ათავისუფლებდა ბეგარისაგან³. გადასახადების გარდა, სახელმწიფოს შემოსავალი ჰქონდა ხარკის სახითაც, რომელსაც დაპყრობილი მიწებიდან იღებდა. აღსანიშნავია ის ფაქტიც, რომ ამ პერიოდში საქართველოს საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემა მოწყობის პრინციპებით იმდენად სრულყოფილი იყო, რომ მაშინდელ მსოფლიოს მოწინავე ქვეყნებში ერთ-ერთ საუკეთესოდ ითვლებოდა.

საგადასახადო დაბეგვრის მეორე პერიოდი ემთხვევა XVI საუკუნის დასასრულიდან XVIII საუკუნის დასაწყისამდე პერიოდს, როდესაც გადამხდელთა ინტერესების გათვალისწინებით, განხორციელდა გადასახადების დაწესებისა და ამოღების სახელმწიფოებრივ სისტემებზე გადასვლა.

ეროპაში ახალი ისტორიის ადრეული პერიოდის თანამედროვე სახელმწიფოები აღმოცენდა XVI-XVII საუკუნეებში. იქ პრაქტიკულად, არ არსებობდა ერთი ძირითადი გადასახადი, პარლამენტი კი პერიოდულად ნებას რთავდა ხელისუფლებას, შემოეღო საგანგებო გადასახადები. ჩვეულებრივ, გადასახადის გადამხდე-

¹ მ. ბერძენიშვილი, გლეხთა გამოსადები XI-XII სს. საქართველოში, საქართველოს მეცნაერებათა აკადემიის ივ. ჯავახიშვილის სახელობის ისტორიის ინსტიტუტის შრომები, ტ. VII, 1963, გვ. 131-132.

² თ. ჟორდანიას, ისტორიული საბუთები შიომღვიმის მონასტრისა და „ძეგლი გაჰხანის ქაბთა“. თბ., გორის ეპისკოპოსი და საქართველოს ეპარქი აღექსანდრე, 1896: გვ. 63.

³ ქართლის ცხოვრება, ტ. II, გამომცემლობა „საბჭოთა საქართველო“. თბ., 1959, გვ. 130.

ლები იყვნენ მესამე წოდებას მიკუთვნებული ხალხი, კერძოდ, სოფლის მცხოვრებნი და ქალაქის არათავადაზსაურული წარმოშობის ადამიანები.

გადასახადების ამოღებას გამომსყიდველები ახორციელებდნენ. გამომსყიდველთა საქმიანობის განსამღერისა და მასზე სახელმწიფო კონტროლის დაწესების სერიოზულ მცდელობას ადგილი ჰქონდა საფრანგეთში XVII საუკუნის 60-იან წლებში. კერძოდ, 1662 წელს კანონმდებლობით დამტკიცდა გამოსყიდვის საკომისიო ფასის მეექვსედის ოდენობით, რომელიც ადრე თითქმის 1/4-ს აღწევდა. აღნიშნული კანონის ძალაში შესვლით, ძირითად გამოსყიდვებზე საერთო შემოსავლების უმნიშვნელო მაგების პირობებში კი, სახელმწიფოს წმინდა შემოსავლები 1662 წელს, 1771 წელთან შედარებით, გაიზარდა თითქმის 70%-ით. ამასთან ერთად, აღინიშნება გადასახადების აკრეფასთან დაკავშირებული ხარჯების, რომელშიც გამოსყიდვის საკომისიოც შედიოდა, მკვეთრი, 23%-ზე მეტით შემცირება.

XIX საუკუნეში იწყება საგადასახადო დაბეგვრის მესამე პერიოდი, რომელიც ღრმად გრძელდება. იგი ხასიათდება იმით, რომ გადასახადების დაბეგვრის მოცულობისა და აკრეფის საკითხებს, შესაბამისი საკანონმდებლო ბაზის საფუძველზე, მთლიანად სახელმწიფო ახორციელებს. ამ საუკუნეში მოხდა გამომსყიდველთა ინსტიტუტიდან გადასახადების დაწესებისა და ამოღების სახელმწიფოებრივ სისტემაზე გადასვლა, რაც გადამხდელის ინტერესებს ემსახურებოდა. ამასთან, გადასახადებს დაეკისრა ძირითადი როლი სახელმწიფო ბიუჯეტის ფორმირებაში. ეს პერიოდი გამოირჩეოდა გადასახადების რაოდენობის შემცირებით, მათი დაწესებისა და ამოღების დიდი მნიშვნელობით.

აღსანიშნავია, რომ ფინანსური მეცნიერების სათავეს პირველი მსოფლიო ომის შემდგომ პერიოდში გატარებული საგადასახადო რეფორმები წარმოადგენდა. სწორედ ამ დროს ჩამოყალიბდა თანამედროვე საგადასახადო სისტემის სტრუქტურის ჩონჩხი, რომელშიც პირდაპირმა გადასახადებმა, პირველ რიგში კი პროგრესულმა საშემოსავლო გადასახადმა, განმსაზღვრელი ადგილი დაიკავა.

ყოველივე განპირობებული იყო მსოფლიო ომებით, მთელი რიგი ქვეყნების დანგრეული ეკონომიკის მოკლე დროში აღდგენით, კა-

პიგალის საერთაშორისო მასშტაბით მოქმედების სფეროების გა-
ფართოებითა და სხვა ფაქტორებით. კერძოდ, მხედველობაში
გვაქვს ის გარემოება, რომ დასავლეთ ევროპის ქვეყნების ეკო-
ნომიკურმა მდგომარეობამ ობიექტურად განსაზღვრა ეფექტური
წულადი რეფორმების განხორციელების გარდუელობა. ამან, ერ-
თი მხრივ, განაპირობა წულადი რეფორმების განხორციელების
საფუძველზე, საგადასახადო დაბეგრის სისტემაში რეფორმების
ჩატარებისათვის შესაბამისი ღონისძიებების მომზადება და, მეო-
რე მხრივ, მრეწველობის პრიორიტეტული დარგების, ინვესტიცი-
ებისა და საერთაშორისო ეკონომიკური კავშირების განვითარე-
ბისათვის ეროვნული შემოსავლის წინასწარ განსაზღვრული, მიზ-
ნობრივი განაწილება საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემაში კარ-
დინალური ცვლილებების მეშვეობით.

აქვე უნდა შევნიშნოთ, რომ მხოლოდ პრიორიტეტული დარგე-
ბის გამოყოფით პრობლემის გადაწყვეტა შეუძლებელი იყო, ამი-
ტომ დაღკა საკითხი პრიორიტეტულ დარგებში კერძო სექტო-
რის დაინტერესებისა და მეცნიერულ-ტექნიკური პროგრესის დაჩ-
ქარების სტიმულირებისათვის პირობების შესაქმნელად, რომელ-
თა გადაწყვეტა საგადასახადო მექანიზმების სრულყოფილ გამო-
ყენებაზე იყო დამოკიდებული.)

განვითარებული საბაზრო ეკონომიკის ქვეყნებში საგადასახა-
დო სისტემის რეფორმირება და სრულყოფა XX საუკუნის ორმოც-
დაათიან წლებში მოხდა, რაც გამოწვეული იყო მრავალი ფაქტო-
რით, მათ შორის, მეორე მსოფლიო ომის შედეგად დანგრეული ეკო-
ნომიკის რაც შეიძლება სწრაფი განვითარების აუცილებლობით,
კაპიტალის საერთაშორისო მოძრაობის გააქტიურებით და სხვა.

XX საუკუნის 50-70-იანი წლების დასავლეთ ევროპის ქვეყნე-
ბის საგადასახადო-საბიუჯეტო პოლიტიკის ანალიზი გვიჩვენებს,
რომ ეკონომიკური პოლიტიკის მთავარ ამოცანას წარმოადგენ-
და პრიორიტეტულ დარგებში, კერძო სექტორის განვითარებას-
თან ერთად, მეცნიერულ-ტექნიკური პროგრესის სტიმულირება, აღ-
ნიშნულის წახალისება კი ძირითადად შემდეგი საგადასახადო
მექანიზმებით ხდებოდა: 1. დაჩქარებული ამორტიზაციის მექა-
ნიზმის ანოქმედებით, რომელიც უზრუნველყოფდა არა მარტო
კორპორაციათა, დასაბეგრი შემოსავლის შემცირებას, არამედ გა-
მოთავისუფლებული სახსრების საბრუნავ საშუალებებში შემდ-

გომ ინვესტირებას; 2. ამასთანავე, ინვესტირებისათვის გათვალისწინებული იყო საგადასახადო შეღავათები მოგების რეინვესტირების შემთხვევაში; 3. საგადასახადო შეღავათების დაწესებით სამთო-მოპოვებითი საწარმოებისათვის; 4. ეკონომიკის პრიორიტეტული დარგების მიხედვით დარგობრივი საგადასახადო შეღავათების დაწესებით; 5. საგადასახადო შეღავათების დამუშავებით ექსპორტის შემთხვევაში; 6. საინვესტიციო საგადასახადო კრედიტის დაწესებით; 7. საგადასახადო შეღავათების დაწესებით სამეცნიერო-კვლევითი და საკონსტრუქტორო სამუშაოების განვითარების სტიმულირებისათვის.

XX საუკუნის გერმანელი სახელმწიფო მოღვაწე, პროფესორი ლ. ერხარდი წერდა, რომ სამართლიანია მოქალაქეებისა და სამეურნეო წრების მიმართულება, საგადასახადო ტვირთის შემცირებისაკენ. ამასთან, ის მიუთითებს მიზნის მისაღწევ საშუალებებზე: „თუ შევძლებთ მივალწით ხარჯების სასურველ სტაბილიზაციას და ეკონომიკის განვითარებას იმავე ტემპებით, ადვილი წარმოსადგენი და გამოსათვლელია, გადასახადების შემცირების როგორი საშუალება გვექნება და სწორედ ამგვარი გზით შეიძლება საგადასახადო პრობლემების ნამდვილი და რეალისტური გადაწყვეტა“⁶. აღნიშნული მოსაზრება, ეფიქრობთ, გასათვალისწინებელია საქართველოს საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის ფუნქციონირების პრობლემების გადაწყვეტის გზების ძიების პროცესში, რადგანაც ერხარდის საგადასახადო პოლიტიკამ, მისი ინიციატივით განხორციელებულ სხვა ღონისძიებებთან ერთად, მნიშვნელოვანი როლი ითამაშა ომის შემდგომ პერიოდში გერმანიის ეკონომიკურ აღმავლობაში.

ამრიგად, XX საუკუნის 50-70-იან წლებში, გემოთ აღნიშნული საგადასახადო მექანიზმების გამოყენებამ გარკვეულწილად, საფუძველი შეუქმნა ამ ქვეყნების დღევანდელ ეკონომიკურ მდგომარეობას. რეფორმების ერთი ეტაპი არ აღმოჩნდა საკმარისი ეკონომიკის სათანადო ღონეზე განვითარებისათვის და ამიგომ XX საუკუნის 80-იანი წლების დასაწყისში განხორციელდა საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემების მორიგი რეფორმირება, რომელმაც მოიყვანა მსოფლიოს თითქმის ყველა ეკონომიკურად წამყვან

⁶ Эрхард Л. Благополучие для всех. – М.: Изд. Начало-Пресс, 1991. стр. 43.

ნი ქვეყანა. რეფორმის აუცილებლობა გამოწვეული იყო სახელმწიფოთა მიერ ეკონომიკაში ჩარევის პოლიტიკის ლიბერალიზაციით, საბიუჯეტო დეციტივის შემცირების მცდელობით, ინფლაციის მზარდი დონით და სხვა პროგრესულ ღონისძიებათა გატარების აუცილებლობით⁷.

როგორც ცნობილია, გასული საუკუნის 80-იან წლებში დასავლეთის ქვეყნებში გავრცელდა და აღიარება მოიპოვა ა. ლაფერის ბიუჯეტურმა კონცეფციამ, რომლის თანახმადაც საგადასახადო შემოსულობანი წარმოგვიდგება ორი ძირითადი ფაქტორის—საგადასახადო განაკვეთისა და საგადასახადო ბაზის პროდუქტად. ყურადღებას იმსახურებს ის გარემოებაც, რომ საგადასახადო გეირთის გადიდება შესაძლოა მიგვიყვანოს სახელმწიფო შემოსავლების გადიდების გარკვეულ ზღვრამდე, ვიდრე შემცირებას არ დაიწყებს გადასახადით დაბეგრილი ეროვნული წარმოების ნაწილი. როდესაც ეს ზღვარი გადაილახება, საგადასახადო განაკვეთების გადიდება გამოიწვევს ბიუჯეტის შემოსავლების არა მაგებას, არამედ შემცირებას. ამიგომ, ჩვენი აზრით, მიზანშეწონილია საქმიანი აქტიურობის გამოყოფილება მოხდეს საგადასახადო წნეხის რეგულირებით, ეინაიდან საგადასახადო განაკვეთების შემცირებას მიეყვაროს, წარმოების ზრდისაკენ, რომელიც შემდგომში შემოსავლების ღრობებითი შემცირების კომპენსირებას მოახდენს. რაც შეეხება ეკონომიკურ ზრდას, იგი ძირითადად მიიღწევა საგადასახადო დაბეგვრის, განაკვეთების გონივრული მანიპულაციით, საგადასახადო შეღავათებითა და პროგრესული დაბეგვრით⁸.

XX საუკუნეში საგადასახადო სისტემების რეფორმირების მეორე ეტაპი, ჩვენი აზრით, მიზნად ისახავდა: ჯერ ერთი, გადასახადების სტრუქტურის გამარტივებას; მეორე, გადასახადების დაბეგვრის პრინციპების სრულყოფას; მესამე, შეღავათების შემცირებას; მეოთხე, გადასახადების თავიდან აცილების შესაძლებლობების აღმოფხვრას; მეხუთე, რაც მთავარია, საგადასახადო დაგეგმვის ეფექტურობის ამაღლებას.

მეტად მნიშვნელოვნად მიგვაჩნია იმ ფაქტის აღნიშვნაც, რომ

⁷ Караваева И. Новый подход в политике налогового регулирования: 80-90-е годы. Журнал «Законодательство и экономика». 1996. №19-20, стр. 67.

⁸ Законы о налогах: элементы структуры. Учебно-методическое пособие. Под ред. Пепеляева С. М.: Инвест Фонд. 1995. стр.38.

რეფორმები ეგაპობრივად ევოლუციური ხასიათის იყო. კერძოდ, აშშ-ში ცვლილებები განხორციელდა ორ ეტაპად – 1981 და 1986 წლებში. ინგლისში რეფორმები დაიწყო 1979 წელს და თითქმის ათი წლის განმავლობაში მიმდინარეობდა. გერმანიაში საგადასახადო რეფორმამ მოიცვა 1986-1990 წლები. იაპონიაში მასზე თეორიული მომზადება თხუთმეტი წლის განმავლობაში მიმდინარეობდა და განხორციელდა 1988 წელს. შეიქცარიამი ამ პერიოდმა ხუთ წელიწადი მოითხოვა და განხორციელდა 1991 წელს. მიუხედავად იმისა, რომ რეფორმები რამდენიმე ეტაპად განხორციელდა, ყველა ქვეყანაში აღინიშნებოდა მათი კონსექტუალური ერთიანობა, რაც განპირობებული იყო ერთიანი მიზნით.

საგადასახადო დაბეგვრის რეფორმის ძირითადი მიმართულება, პირდაპირი გადასახადების კუთხით, ხასიათდებოდა საშემოსავლო და მოგების გადასახადების ლიბერალიზაციით, ეს აისახებოდა განაკვეთების შემცირებასა და შეღავათების გაუქმებაში. ასე მაგალითად: აშშ-ში აღნიშნული 14 საშემოსავლო განაკვეთის ნაყოლად დაგოეს 4, ხოლო უმაღლესი ზღვარი შემცირდა 46,6-დან 39%-მდე. კორპორაციების შემოსავლებზე გადასახადის განაკვეთი შემცირდა 46-დან 34%-მდე. პარალელურად გაუქმდა საგადასახადო კრედიტი, შემცირდა დაქარებული ამორგიზაციის განაკვეთი და გაიზარდა დაუბეგრავი მინიმუმი. ამ მიმართულებით ყურადღებას იმსახურებს სხვა განვითარებული ქვეყნების გამოცდილება. ასე მაგალითად, ინგლისში განხორციელებული საგადასახადო რეფორმის საფუძველზე მნიშვნელოვნად შემცირდა გადასახადები (საშემოსავლო გადასახადის უმაღლესი განაკვეთები 89 და 98%-დან 50%-მდე). ამ ცვლილებებმა საშუალება მისცა ინგლისის მთავრობას, ხელი შეეშალა კაპიტალის საზღვარგარეთ გადინებისათვის, რითაც ხელი შეუწყო საგადასახადო ემიგრაციისათვის თანმხლები ნეგატიური შედეგების თავიდან აცილებას.

გერმანიაში საგადასახადო რეფორმის ძირითადი აქცენტი გადაგანილი იყო საშემოსავლო გადასახადის სიმძიმის შემცირებაზე, რაც გამოიხატა იმაში, რომ გაიზარდა დაუბეგრავი მინიმუმი და შემცირდა საშემოსავლო გადასახადის განაკვეთები (მინიმალური განაკვეთი 22%-დან 19%-მდე, მაქსიმალური კი 53%-მდე). მოგების (კორპორაციული) გადასახადის განაკვეთის შემცირებას თან ახლდა შეღავათების შემცირება.

აღსანიშნავია ის გარემოებაც, რომ პირდაპირი გადასახადების შემცირებამ მოითხოვა არაპირდაპირი გადასახადების რამდენადმე გაზრდა, კერძოდ, დამატებული ღირებულების და გაყიდვიდან გადასახადებისა. მაგალითად, 90-იანი წლების მეორე ნახევარში ღღ-ს საშუალო განაკვეთი გერმანიაში 14%-დან 15%-მდე გაიზარდა, ხოლო იაპონიაში გაყიდვიდან გადასახადის განაკვეთი – 3-დან 5%-მდე. შედეგად შემოიღეს დამატებული ღირებულების გადასახადი. მოგვიერთ ქვეყანაში (მაგალითად, იაპონიაში) გაიზარდა მიწის გადასახადის განაკვეთი, რითაც გარკვეულწილად გათვალისწინებულ იქნა ეკონომიკის განვითარების გენდენციები.

ამასთან, არაპირდაპირი გადასახადების სფეროში მიმდინარე რეფორმები ორიენტირებული იყო და მიზნად ისახავდა, ერთი მხრივ, საბაჟო გადასახდელების ფისკალური დანიშნულების შემცირებას და დამატებული ღირებულების გადასახადის ფუნქციის გაფართოებას და, მეორე მხრივ, მისთვის, ფაქტობრივად, უნივერსალური ფუნქციის მინიჭებას. ყურადღებას იმსახურებს ის გარემოებაც, რომ აღნიშნულ რეფორმებს თან სდევდა საგადასახადო კანონმდებლობის დაუცვამ კონგრუიის გაძლიერება, ფიზიკური და იურიდიული პირების მიერ მისი დარღვევის შემთხვევაში, მათ მიმართ ეკონომიკური და ადმინისტრაციული სანქციების გამკაცრება.

XX საუკუნის 80-90-იან წლებში მიმდინარე საგადასახადო რეფორმების ანალიზმა საშუალება მოგვცა ფისკალური რეფორმების ორი ძირითადი გენდენცია გამოგვეყო: პირველი გენდენცია იმაში გაიოხება, რომ განვითარებული ქვეყნების ერთმა ნაწილმა აქცენტი პირდაპირ გადასახადებზე გადაიტანა (აშშ, კანადა, ავსტრალია, იაპონია და სხვა), მეორე გენდენცია კი არაპირდაპირ მომსახურებასა და მოხმარებაზე დაწესებულ გადასახადებში გამოვლინდა.

როგორც უცხოეთის ქვეყნების გამოცდილებამ გვიჩვენა, განვითარებულ ქვეყნებში განხორციელებულ საგადასახადო რეფორმებს განსხვავებული მიმართულებები ჰქონდათ, ამასთან, შეიმჩნეოდა განვითარების საერთო გენდენციებიც. კერძოდ, გადასახადების როლის ზრდა ადგილობრივი ბიუჯეტების ფორმირებაში. მაგალითად, იაპონიაში ადგილობრივი გადასახადები ქვეყნის ბი-

უჯეგში 30%-ს აღწევს, ხოლო აშშ-ში – 65%-ს. უმეტეს ქვეყნებში მოქმედებს 100-მდე სახეობის ადგილობრივი გადასახადი, გამო-
ნაკლისს იაპონია წარმოადგენს, სადაც მხოლოდ ქონების გადა-
სახადი მოქმედებს და რომელსაც ადგილობრივი შემოსავლების
40% ეკუთვნის⁹.

ზემოთ ჩამოთვლილი ქვეყნები რეფორმებით მიღწეული შე-
დეგებით არ დაკმაყოფილებულან და დღესაც გრძელდება საგა-
დასახადო დაბეგვრის ეფექტურობის ამაღლებისათვის თეორიუ-
ლი და პრაქტიკული გზების ძიება. აშშ-ის პრეზიდენტის მრჩევე-
ლის, პარვარდის უნივერსიტეტის პროფესორი ე. ფელდსტეინის აზ-
რით, არსებული საგადასახადო სისტემის გამო აშშ-ის მთლიან
შიდა პროდუქტს ყოველწლიურად აკლდება 1 ტრილიონი დოლარ-
ი, ანუ, მისი აზრით, საგადასახადო სისტემის გაუქმებითა და გა-
დასახადების უშუალოდ საზოგადოებრივი დოვლათით სარგებ-
ლობაზე დაწესებით შესაძლებელი იქნებოდა მთლიანი შიდა პრო-
დუქტის ტრილიონი დოლარით გაზრდა. საეცებით ნათელია, რომ
ეს გახლავთ უკიდურესად ლიბერალური პოზიცია, რომლის გან-
ხორციელებაც შეუძლებელია, რადგანაც საზოგადოებრივი დოვ-
ლათით სარგებლობაზე გადასახადების დაწესება დიდ ხარჯებ-
თან არის დაკავშირებული¹⁰.

აღნიშნულიდან გამომდინარე, შეიძლება ითქვას, რომ ფინან-
სურ მეცნიერებას, თანამედროვე ეტაპზეც კი არ შეუძლია უპასუ-
ხოს ბევრ კითხვას გადასახადებთან დაკავშირებით, ხოლო, თავის
მხრივ, თითქმის ყველა განვითარებულ ქვეყანაში მუდმივი საგა-
დასახადო რეფორმები მიუთითებს სამართლიანი, დასაბუთებუ-
ლი და სრულყოფილი საგადასახადო სისტემის შექმნის მცდელო-
ბის უწყვეტ პროცესზე, რომელიც, ქვეყნის ეროვნულ-სახელმწიფო-
ებრივი ინტერესებიდან გამომდინარე, უნდა ეფუძნებოდეს ეროვ-
ნული ეკონომიკისთვის დამახასიათებელი თავისებურებების კათ-
ვალისწინებას.

განვითარებული საბაზრო ეკონომიკის მქონე ქვეყნების სა-
გადასახადო რეფორმების განხილვა სამუალებას გვაძლევს, გან-

⁹ Основы налоговой системы. Под ред. Д.Г Черника – М.: Финансы, изд. ЮНИТИ, 1998, стр. 24.

¹⁰ К.Л. Астапов. О реформе налоговой политики. Журнал «ФИНАНСЫ», 2000. №10. стр.30.

ესაზღვროთ ჩვენს ქვეყანაში განსახორციელებელი რეფორმის ძირითადი მიმართულებები, კერძოდ, მხედველობაში გვაქვს შემდეგი: პირველი, უნდა მოხდეს სტაბილური საგადასახადო სისტემის ფორმირება, რომელიც უზრუნველყოფს საფინანსო წლის განმავლობაში გადასახადების უცვლელობას, ერთიანობას და ამასთან, გადასახადების ურთიერთწინააღმდეგობის აღმოფხვრას; მეორე, გადასახადების საერთო რაოდენობის შემცირება მათი გამსხვილების საფუძველზე და პარალელურად, იმ მიზნობრივი გადასახადების გაუქმება, რომელთაც არ მოაქვთ მნიშვნელოვანი შემოსავლები; მესამე, აუცილებელია საქონლის (მომსახურების, სამუშაოების) მწარმოებელთათვის საგადასახადო წნეხის შემცირება, შეღავათების გაუქმების საფუძველზე; მეოთხე, ქვეყანაში მოქმედი გადასახადების საერთაშორისო გადასახადებთან პარმონიზაციის უზრუნველყოფა, რის შედეგადაც ეროვნული საგადასახადო პოლიტიკა ხელს არ უნდა უშლიდეს საქონლის თავისუფალი გადაადგილების შესაძლებლობას; მეხუთე, პრიორიტეტულად უნდა ჩაითვალოს, განისაზღვროს საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის სრულყოფის როლი და მნიშვნელობა ეკონომიკის სტაბილიზაციასა და მისი განვითარების უზრუნველყოფაში.

საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის წარმომადგენელთა და განვითარების შესახებ თეორიულ-მეთოდოლოგიური და პრაქტიკული შეხედულებები საზოგადოებრივი ურთიერთობების განვითარებასთან ერთად იცვლებოდა. აქედან გამომდინარე, ეს საკითხი ყოველთვის იყო სხვადასხვა ეპოქის ეკონომისტების, ფილოსოფოსებისა და სახელმწიფო მოღვაწეთა ყურადღების ცენტრში.

ჩვენს წელთაღრიცხვამდე I-II საუკუნეების ძველი რომაელი ფილოსოფია აგრიპა წერდა: „იმ შემთხვევაშიც, თუ ჩვენ დემოკრატიული სახელმწიფო გვექნებოდა, ფული სახელმწიფო ბიუჯეტისათვის მაინც დაგვჭირდებოდა, რადგან მის გარეშე ვერ შევინახავდით არმიას. ამრიგად, გადასახადებით დაბეგვრა მმართველობის ყველა წყობისათვის არის დამახასიათებელი. ჩვენ უნდა დაბეგვროთ სებისმიერი საკუთრება, რომელსაც მისი მფლობელისათვის მოგე აა მოაქვს. სავსებით სამართლიანია, რომ არავინ არ იქნება გაათავისუფლებული გადასახადებისგან, რადგანაც ყველა სარგებლობს სახელმწიფოს მომსახურებით, რომელთა

საფუძველსაც სწორედ გადასახადების აკრეფა წარმოადგენს¹¹.

სახელმწიფო განმანაწილებლობით ურთიერთობებს სხვაგვარად ხსნიდა ცნობილი სასულიერო მოღვაწე და ფილოსოფოსი თ. აკეინელი (1225 ან 1226-1274 წწ.), რომელიც გადასახადებს განმარტავდა, როგორც „ძარცვის ნებადართულ ფორმას“. უფრო მოგვიანებით ინგლისელი ფილოსოფოსი ბეკონი (1561-1626 წწ.) კი თავის ნაშრომში „პოლიტიკური და მნებობრივი სწავლება და გამოცდილება“, აღნიშნავდა, რომ 'ხალხის თანხმობით ამოღებული გადასახადი დიდად არ შეურაცხყოფს მათ თავმოყვარეობას, ამასთან, თანხმობით ან მის გარეშე ამოღებული გადასახადი შესაძლოა ერთი და იმავე ზეგავლენას ახდენს საფუძველზე, მაგრამ არაერთგვაროვანია მისი გავლენა გადამხდელის სულიერ მდგომარეობაზე“.

ფრანგი მწერლისა და ფილოსოფოსის შარლ მონტესკიეს (1689-1755 წწ.) აზრით, ყველაზე მნიშვნელოვანია გადასახადების იმ ნაწილის განსაზღვრა, რომელსაც ქვეშევრდომებს ართმევენ და რომელსაც მათ უტოვებენ. იმ ფაქტმა, რომ ღრობებითი და საგანგებო გადასახადები შეცვალა რეგულარულმა და საყოველთაო გადასახადებმა, გამოიწვია მოსახლეობის მხრიდან გადასახადების მიმართ უსიამოვნო განწყობა. აქედან გამომდინარე, აუცილებელი გახდა, ფინანსური მეცნიერების წინაშე დასმულიყო საკითხი, რომ შეექმნა გადასახადების არსის სერიოზული თეორიული დასაბუთება, რომელმაც საზოგადოების განვითარების სხვადასხვა ეტაპზე ევოლუცია განიცადა, სულ უფრო რეალობას მიუახლოვდა და სრულყოფილი სახე მიიღო.

შუა საუკუნეებში არსებული გაცელის თეორიიდან გამომდინარე, დაბეგვრა ანგარებით ხასიათს ატარებდა, ვინაიდან მოსახლეობა, იხდიდა რა გადასახადს, ამის საფუძველზე პარალელურად ყიდულობდა სახელმწიფოსაგან შესაბამის მომსახურებას. აქვე უნდა შევნიშნოთ, რომ XVII საუკუნემდე გადასახადების შესახებ არსებული თეორიული შეხედულებები, შეიძლება ითქვას, უსისტემო ხასიათს ატარებდნენ. საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის შესახებ თეორიების ფორმირება ძირითადად მოხდა XVI-XVII საუკუნეებში მერკანტილიზმის პერიოდიდან და მიიღო სა-

¹¹ "Все начиналось с десятины: пер. с нем. Под ред. Б.Е. Ланина. - М.: Изд. Прогресс, 1992. стр. 74.

ხელწოდება „გადასახადების საერთო თეორია“, რომლის განვითარებაც მიმდინარეობდა საზოგადოების ეკონომიკური განვითარების უშუალო ზემოქმედებით.

მოგადად, საგადასახადო თეორიები წარმოადგენს მეცნიერულ შეხედულებათა სისტემას, რომელიც ზოიყავს ბიუჯეტის გადასახადების არსსა და ბუნებას, მათ აღვილს, როლსა და მნიშვნელობას საზოგადოების სოციალურ-პოლიტიკურ და, რაც მთავარია, ეკონომიკურ ცხოვრებაში. საგასახადო სისტემის თეორიების არსის უფრო ფართო გაგებისათვის აუცილებელია მათი დაყოფა ცალკეული გადასახადების სახეობებთან მიმართებაში ცალკეულ თეორიებად, რაც საშუალებას გვაძლევს, ცალკე თეორიული ამრი ჩამოვყაყალიბოთ საგადასახადო განაკეყეებზე, არაპირდაპირ და პირდაპირ გადასახადებზე, გადასახადების ამოღების მექანიზმებზე და სხვა. ამასთან, რაც შეეხება ერთ მთლიანობაში საგადასახადო-საბიუჯეტო დაბეგვრის სისტემას, იგი წარმოდგენილი უნდა იყოს სახელწოდებით-საგადასახადო თეორიებით. აქვე მიმანშეწონილად მიგვაჩნია, შედარებით მოკლედ განვიხილოთ საგადასახადო თეორიების განვითარების ისტორიული პროცესი.

XVI საუკუნეში, ევროპის სახელმწიფოების განვითარებასთან ერთად, მიმდინარეობდა საგადასახადო თეორიების დახვეწაც. ინგლისელმა ეკონომისტმა უილიამ პეტიმ (1623-1687 წწ.), შრომითი ღირებულების თეორიის ავტორმა, თავის ნამშრომში „ტრაქტატი გადასახადებსა და შემოსავლებზე“ დაასაბუთა, რომ ეკონომიკის განვითარებისათვის უპირველესი მნიშვნელობა ენიჭება სამართლიან საგადასახადო სისტემას. ამასთან, მისი ამრით, მოქალაქის მიერ არსებობისთვის საჭირო მინიმუმზე ზევით მიღებული შემოსავალი სახელმწიფოს ეკუთვნის და გადასახადის სახით უნდა იქნეს ამოღებული ბიუჯეტის სასარგებლოდ. გადასახადი უნდა გამომდინარეობდეს სიმდიდრის განაწილების პრინციპიდან, ანუ ის უნდა იყოს თითოეული ინდივიდის ქონების პროპორციული¹². ამასთან, მისი შეხედულებით, რაც უფრო მეგს გადაუხდიან მშრომელებს, ისინი მით უფრო ნაკლებს იმუშავენ და უაქტობრივად, გაზარმაცდებიან.

გაცელის თეორიის ნაირსახეობას წარმოადგენდა განათლე-

¹² ა. სილაგაძე, ეკონომიკური აზრის ისტორიის საკითხები. თსუ გამომცემლობა, თბ., 2001, გვ. 40.

ბის ეპოქაში არსებული ატომისტიკური თეორია. ეს თეორია აისახა სებასტიან ლე პეტერტ დე ბობანის (1633-1707 წწ.) ნაშრომში – „საზოგადოებრივი ხელშეკრულება“ და შარლ ლუი მონტესკიეს (1689-1755 წწ.) ნაშრომში – „სახალხო ხელშეკრულება“, რომელთა თანახმადაც, გადასახადები წარმოადგენს სახელმწიფოსა და მის ქვეშევრდომებს შორის დადებულ შეთანხმებას. ამ შეთანხმების საფუძველზე, მოქალაქეები გადასახადების მეშვეობით ყიდულობენ მათთვის საჭირო მომსახურებას და ასეთი ურთიერთობა ხელსაყრელია ორივე მხარისათვის¹¹.

ინგლისელი ფილოსოფოსი თომას გობსი (1588-1679 წწ.) და ფრანგი მოაზროვნე ფრანსუა ვოლტერი (1694-1778 წწ.) თელიდნენ, რომ საზოგადოება გადასახადს იხდის სახელმწიფოს მხრიდან უზრუნველყოფილი სიმშვიდის საზღაურად.

ზემოთ მითითებული თეორიის უფრო თანამედროვე ინტერპრეტაციას წარმოადგენდა შვეიცარიელი ეკონომისტის ჟან სიმონ დე სისმონდის (1773-1842 წწ.) ნაშრომი „პოლიტიკონომიის ახალი დასაწყისი“. თავის ნაშრომში ავტორი საგადასახადო თეორიას განიხილავს, როგორც სიამოვნების თეორიას. ჟან სიმონ დე სისმონდის აზრით, სიამოვნებას საზოგადოება იღებს პიროვნებისა და საკუთრების უფლებების დაუცვის, მართლმსაჯულებისა და სახელმწიფოს მიერ გაწეული სხვა სახის მომსახურების მეშვეობით.

რაც შეეხება ფრანგი სახელმწიფო მოღვაწის ადოლფ ტერისა (1797-1877 წწ.) და ინგლისელი ეკონომისტის ჯონ რამსეი მაკკულლობის (1789-1864 წწ.) თეორიას, მასში გადასახადი განხილულია, როგორც სადამლევეო პრემია. მათი აზრით, მოქალაქე სახელმწიფოს გადასახადს უხდის მოსალოდნელი რისკისგან დამდევის მიზნით. ამ თეორიის თანახმად, გადასახადის გადამხდელი, გამოდის რა მეწარმის სახით, შემოსავლის სიდიდის მიხედვით აზღვევს თავის საკუთრებას არასასურველი გარემოებებისაგან. ამ შემთხვევაში გადასახადის გადახდა, ჩვეულებრივი დამდევის სისტემისგან განსხვავებით, ხდებოდა არა იმისათვის, რომ მოსალოდნელი რისკის დადგომისთანავე უკან დაბრუნებულიყო დანაშაულის სახით, არამედ ამ თანხებით წინასწარ ხდებოდა თავ-

¹¹ Пушкарева В. История финансовой мысли и политики налогов. Учебное пособие, М.: Изд., ИНФРА, 1996. стр. 69.

დაცვისა და მართლმსაჯულების ხარჯების დაფინანსება, ე.ი. დაზღვევის იდეა, რომელიც წარმოადგენს ამ თეორიის არსს, შეიძლება აღიარებულ იქნეს მხოლოდ და მხოლოდ მაშინ, თუ სახელმწიფო იკისრებს პასუხისმგებლობას, მოსალოდნელი რისკის შემთხვევაში მისცეს მოქალაქეებს სადაზღვევო შენატანების თანხა. გემოაღნიშნულ შემთხვევაში გადასახადის სახით მიღებული შემოსავლით, უბრალოდ, ხდებოდა სახელმწიფო ხარჯების დაფინანსება.

სამოგადოების ეკონომიკურ განვითარებასთან ერთად, ყალიბდება საგადასახადო დაბეგვრის ახალი მეცნიერული თეორია, რომლის ფუძემდებლად გვევლინება შოტლანდიელი ეკონომისტი ადამ სმიტი (1723-1790 წწ.). მან, როგორც გადასახადების კლასიკური თეორიის (საგადასახადო ნეიგრალიტიკის თეორიის) ერთ-ერთმა აეგორმა, ნაშრომში - „გამოკვლევა ხალხთა სიმდიდრის ბუნებისა და მიზეზების შესახებ“ – თვალნათლივ წარმოადგინა, რომ მეწარმე სუბიექტის შემოსავლის ძირითად წყაროს რენგა, ხელუფასი და მოგება წარმოადგენს, რომელთა შესაბამისადაც უნდა მოხდეს გადასახადების გადახდა¹⁴.

ადამ სმიტის შესედულებით, მეურნეობის დარგებს შორის რესურსების განაწილებას ხელს უწყობს თავისუფალი კონკურენცია, რაჲ, თავის მხრივ, გეგაუენას ახდენს დასაბეგრ ბაზაზე. სახელმწიფომ, უპირველეს ყოვლისა, რეგულირების ინსტრუმენტების გამოყენებით, ხელი არ უნდა შეუშალოს საბაზრო ეკონომიკის განვითარებას. ადამ სმიტის აზრით, საბაზრო ეკონომიკის პირობებში სახელმწიფო საკუთრებიდან შემოსავლები მცირდება, ამის გამო სახელმწიფო ხარჯების დაფინანსება უნდა განხორციელდეს შემოსავლებით, რომელთა ფორმირებაც უნდა მოხდეს ამოღების მექანიზმის მეშვეობით. ამასთან, სახელმწიფო ხარჯების დაფინანსება უნდა განხორციელდეს საბაჟო გადასახადებისა და მოსაკრებლების საფუძველზე¹⁵.

გარდა გემოაღნიშნულისა, ადამ სმიტმა განსამღერა გადასახადების ადგილი სახელმწიფო ფინანსურ სისტემაში და აღნიშნა,

¹⁴ გ. თოდუა, ადამ სმიტი და თანამედროვე საერთაშორისო ეკონომიკის აქტუალური საკითხები. თბ., 2000, გვ.41

¹⁵ გ. თოდუა. ადამ სმიტი და თანამედროვე საერთაშორისო ეკონომიკის აქტუალური საკითხები. თბ., 2000. გვ. 42-46.

ლი ცვლილებების განხორციელების აუცილებლობა, რომელშიც უნდა ასახულიყო სახელმწიფოს როლი და ზემოქმედება ეკონომიკურ პროცესებზე, ასევე, გადასახადებით დაბეგვრის სოციალურ-ეკონომიკური საზღვრები.

ამრიგად, საზოგადოებრივ-ეკონომიკური განვითარების მოთხოვნებიდან გამომდინარე, კლასიკური თეორიის ძირეული ცვლილებების საფუძველზე წარმოიშვა ორი ძირითადი მიმართულება კეინზიანური და ნეოკლასიკური თეორიები.

კეინზიანური თეორია, რომლის ფუძემდებლადაც ჯონ მენარდ კეინზი (1883-1946 წწ.) გვევლინება, გადასახადებს განიხილავდა როგორც ეკონომიკის რეგულირებისა და განვითარების ერთ-ერთ ძირითად ინსტრუმენტს.

ჯ. კეინზი თავის ნაშრომში – „დასაქმების, სარგებლისა და ფულის ზოგადი თეორია“ – წერდა, რომ საჭიროა შეიქმნას მყარი მოთხოვნა იმისათვის, რომ უზრუნველყოფილ იქნეს პროდუქციის რეალიზაცია სახელმწიფო რეგულირების სხვადასხვა მეთოდების ზემოქმედებით. ამ მეცნიერის შეხედულებით, ეროვნული სიმდიდრის საფუძველს წარმოადგენს დაგროვება. ეკონომიკური ზრდა სრული დასაქმების პირობებში დამოკიდებულია ფულად დანაზოგზე, დაგროვებაზე. მისი აზრით, დანაზოგი უნდა იყოს ბოძიერი, თუკი ის დიდია, მაშინ ხელს შეუშლის ეკონომიკის ზრდას, რადგან არ მოხდება მისი მთლიანი გამოყენება წარმოების პროცესში და ამიგომ დარჩება, როგორც შემოსაულების პასიური წყარო, ხოლო იმისათვის, რომ აღმოეფხვრათ ნეგატიური მოვლენები, ბელმეგი დანაზოგი უნდა ამოვიდოთ გადასახადების მეშვეობით¹⁸.

აღნიშნულიდან გამომდინარე, კეინზი იყო პროგრესული საგადასახადო დაბეგვრის მომხრე. მისი აზრით, მეურნე სუბიექტს სწორედ პროგრესული საგადასახადო სისტემა აძლევს სტიმულს კაპიტალდაბანდებების განსახორციელებლად.

ამრიგად, შეიძლება დაეასკენათ, რომ კეინზის საგადასახადო თეორია ორიენტირებული იყო მოთხოვნაზე, რომელიც საბაზრო ეკონომიკის რეგულირების განმსაზღვრელ ფაქტორად ითვლება. ამიგომ, გადასახადის შემოღებამ მოთხოვნის შემცირებამდე უნდა მიგვიყვანოს, მისი შემცირება კი სტიმულს უნდა აძლევდეს

¹⁸ Кейнс Дж. М. Общая теория занятости, процента и денег. М.: Изд. Прогресс, 1978. стр. 364-365.

მოთხოვნას. ეკონომიკური დასკვნებით კი კეინზიანელთა თეორია ასე შეიძლება ჩამოეყალიბოთ: გადასახადების შემცირება იწვევს ერთობლივი მოთხოვნის ზრდას, რაც ზრდის მთლიან ეროვნულ პროდუქტს და იწვევს ფასების ზრდას. შედეგად კი მიიღება დაჩქარებული ინფლაცია და საბიუჯეტო დეფიციტი.

ამასთან, ერთი მხრივ, მეცნიერებისა და ტექნიკის განვითარების და, მეორე მხრივ, ხშირი კრიმისული მოვლენების პირობებში, კეინზიანური თეორია ვეღარ პასუხობდა ეკონომიკის განვითარების მოთხოვნებს, რასაც განაპირობებდა ის, რომ: პირველი, ინფლაციამ შეიძინა ქრონიკული ხასიათი საწარმოო პროცესებში (და არა რეალიზაციის) მიმდინარე ცელილებების გამო, ამიტომ აუცილებელი გახდა ისეთი ჩარევა, რომელიც გააუმჯობესებდა რესურსების მიწოდებას და არა მათზე მოთხოვნას; მეორე, ეკონომიკური ინტეგრაციის განვითარებას თან სდევდა თითოეული ქვეყნის საგარეო ბაზართან მიმართებაში დამოკიდებულების ზრდა. აღნიშნულიდან გამომდინარე, სახელმწიფოს მიერ მოთხოვნის სტიმულირება ხშირად დადებით გავლენას ახდენდა უცხოურ ინვესტიციებზე. ამიტომ, კეინზის „ეფექტური მოთხოვნის“ კონცეფცია შეიცვალა „ეფექტური მიწოდების“ ნეოკლასიკური კონცეფციით¹⁹.

საგადასახადო დაბეგვრის თეორიული ასპექტების შემდგომ განვითარებაში დიდი წვლილი მიუძღვით ნეოკლასიკური თეორიის წარმომადგენლებს, რომლებმაც შეიმუშავეს თავისუფალი მეწარმეობის უპირატესობის, კონკურენციისა და ფასების ლიბერალიზაციის თეორიული ასპექტები.

განსხვავება კეინზიანურ და ნეოკლასიკურ თეორიებს შორის მდგომარეობს სახელმწიფოებრივი რეგულირების მეთოდებისადმი არაერთგვაროვან მიდგომაში. ნეოკლასიკური მიმართულების თანახმად, შიდა მაკორექტირებელი ღონისძიებები მიმართულ უნდა იქნეს იქითკენ, რომ თავიდან ავიცილოთ ის წინააღმდეგობები, რომლებიც ხელს უშლის თავისუფალი კონკურენციის კანონების მოქმედებას. ამიტომ, სახელმწიფოებრივმა ჩარევამ არ უნდა შეზღუდოს ბაზარი, რომელსაც შეუძლია გარე დახმარების გარეშე მიაღწიოს ეკონომიკურ თანაფარდობას. სწორედ ამით განსხ-

¹⁹ Налоги. Под ред. Д.Г. Черника – М.: Изд., Финансы и статистика, 1997. стр. 74.

ვაელება ნეოკლასიკური თეორიის კონცეფცია კეინზიანური თეორიის კონცეფციისგან, რომელიც ამტკიცებს, რომ დინამიკური თანაფარდობა არამდგრადია და, აქედან გამომდინარე, გამოაქვს დასკვნები სახელმწიფოს ეკონომიკურ პროცესებში პირდაპირი ჩარევის აუცილებლობის შესახებ²⁰. ნეოკლასიკური მოდელის ავტორის ჯ. მილის აზრით, სახელმწიფომ ეკონომიკური პროცესების რეგულირებაში მონაწილეობა უნდა მიიღოს მხოლოდ ცენტრალური ბანკის ფულად-საკრედიტო პოლიტიკის მეშვეობით. ამასთან, ნეოკლასიკოსების შეცდომად შეიძლება ჩაითვალოს ის, რომ ისინი უპირატესობას ანიჭებდნენ რა მხოლოდ ცენტრალური ბანკის ფულად-საკრედიტო პოლიტიკას, მეორე პლანზე აყენებდნენ საგადასახადო-საბიუჯეტო პოლიტიკას. მათი აზრით, ასეთი მიდგომით შესაძლებელი იქნებოდა შემოსაველების გადანაწილების ეფექტური მექანიზმის შექმნა, რომელიც უზრუნველყოფდა სრულ დასაქმებასა და ეროვნული სიმდიდრის ზრდას.

50-იან წლებში, ნეოკლასიკური თეორიის განვითარების საფუძველზე, ჩიკაგოს უნივერსიტეტის პროფესორმა, ნობელისგმა მილტონ ფრიდმანმა შეიმუშავა მონეტარისტული თეორია. ამ თეორიაში ავტორი ასაბუთებს, რომ ეკონომიკის რეგულირება შესაძლებელია ფულის მიმოქცევის საშუალებით, რომელიც დამოკიდებულია ფულის რაოდენობასა და ბანკის საპროცენტო განაკვეთზე. მონეტარისტულ თეორიაში, კეინზიანური თეორიისგან განსხვავებით, გადასახადებს არ ენიჭება დიდი მნიშვნელობა. გადასახადები (სხვა მექანიზმებთან ერთად) ზემოქმედებას ახდენენ ფულის მიმოქცევაზე, რაც იწვევს ზედმეტი ფულის ამოღებას. მონეტარისტულ და კეინზიანურ თეორიაში გადასახადები ამცირებენ ეკონომიკის განვითარებაზე მოქმედ არასასურველ ფაქტორებს. ამასთან, პირველ შემთხვევაში ამ ფაქტორებს წარმოადგენს ზედმეტი ფული, მეორეში – ზედმეტი დანაშოგი²¹.

XX საუკუნის 80-იანი წლების დასაწყისში ამერიკელმა მეცნიერებმა: მ. ბერნესმა, გ. შტაინმა და ა. ლაფერმა ჩამოაყალიბეს მიწოდებაზე ორიენტირებული ეკონომიკის თეორია. ეს თეორია გადასახადებს განიხილავს, როგორც ეკონომიკის რეგულირების

²⁰ ა. სილაგაძე, ეკონომიკური აზრის ისტორიის საკითხები, თსუ გამომცემლობა. თბ., 2001. გვ. 394-402.

²¹ Усоскин В. Теория денег. М.: Изд. Прогресс, 1976, стр. 47.

სა და განვითარების ერთ-ერთ გადამწყვეტ ფაქტორს. ამ თეორიის მიმდევართა აზრით, მაღალი გადასახადები აფერხებენ სამეწარმეო ინიციატივას, საინვესტიციო პროექტს, წარმოების გაფართოების პროექტს და ამიტომ აუცილებელია გადასახადების მნიშვნელოვნად შემცირება, კორპორაციებისათვის შეღავათების დაწესება და სახელმწიფო ხარჯების შემცირება. ამ თეორიის მთავარი არსი იმაში მდგომარეობს, რომ ბაზრის ყველაზე კარგი რეგულატორი თავად ბაზარია, ხოლო მაღალი გადასახადები და სახელმწიფო რეგულირება მხოლოდ ხელს უშლის ბაზრის ნორმალურ ფუნქციონირებას.

როგორც ცნობილია, სებისმიერი კომერციული საქმიანობის მიზანია მოგების მიღება. იმ შემთხვევაში, თუ მაღალი პროგრესული გადასახადების გამო, საგრძნობლად მცირდება მეწარმე სუბიექტის მოგება. ბუნებრივია, მისი აქტივობაც შემცირდება, რასაც თან ახლავს ეკონომიკური ზრდის შემცირება. ლაფერის აზრით, ეკონომიკის განვითარების მამოძრავებელ ძალას სწორედ მეწარმე სუბიექტების ლაინგერესება წარმოადგენს. გარკვეულ ნიშნულამდე საგადასახადო განაკვეთების ზრდა იწვევს საგადასახადო შემოსაღლების ზრდას, ხოლო ნიშნულს ზემოთ მათი კიდევ გაზრდა, იწვევს შემოსაღლების შენელებას, შემდეგ უკვე იწყება ბიუჯეტის შემოსაღლების შემცირება, ზოგჯერ კი ხდება მისი მკვეთრად დაკლება, ე.ი. როცა საგადასახადო განაკვეთი აღწევს სარისკო დონეს (იმ შემთხვევაში, თუ სახელმწიფო გადასახადების სახით იღებს მეწარმის შემოსაღლების 40-50%), მეწარმეთა ლაინგერესება და, შესაბამისად, შემოსაღლები, რომლებიც ექვემდებარება დაბეგვრას, მცირდება, ამის შედეგად გადამხდელი „ლეგალური“ ეკონომიკის სექტორიდან გადადის „ჩრდილოვანი“ ეკონომიკის სექტორში. ა. ლაფერის თეორიის თანახმად, გადასახადების განაკვეთების ზრდა ახდენს ჩრდილოვანი ეკონომიკის მასშტაბების ზრდას, ეინაიდან გადამხდელი, ლეგალურად თუ არალეგალურად, თავს არიდებს გადასახადების გადახდას, რის შედეგადაც შემოსაღლების დიდი ნაწილის ამოღება არ ხორციელდება.

ა. ლაფერის საგადასახადო კონცეფცია შეიძლება შემდეგნაირად ჩამოყალიბდეს: საგადასახადო განაკვეთის გარკვეულ ზღვარამდე ზრდა ხელს უწყობს საგადასახადო შემოსაღლების ზრდას, ხოლო ამ ზღვარს ზეით – ამცირებს საბიუჯეტო შემოსაღლებს,

ანუ მაღალი საგადასახადო წნეხი ახშობს მეურნე სუბიექტის სამეწარმეო და საინვესტიციო აქტივობას, რასაც შედეგად მოჰყვება წარმოების მრდის გემპის შემცირება და, საბოლოო ჯამში, ეკონომიკის განვითარების დაქვეითება.

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, დასკვნის სახით, შეიძლება ითქვას, რომ კეინზიანელებსა და „მიწოდების ეკონომიკის“ სკოლის წარმომადგენლების მიერ გადასახადების შეფასებაში არსებული წინააღმდეგობა ფაქტობრივად ურთიერთშემავსებელია იმ შემთხვევაში, თუ ეკონომიკურ სისტემას განვიხილავთ, როგორც დინამიკურს. მოკლევადიან პერიოდში გადასახადების შემცირება გეგავლენას ახდენს მოთხოვნაზე და ერთმნიშვნელოვნად მიუყვართ ბიუჯეტის შემოსაულებლის შემცირებამდე. იმისათვის, რომ გადასახადებმა გეგავლენა მოახდინოს „მიწოდებაზე“, საჭიროა გარკვეული დრო, რომლის განმავლობაშიც საწარმოზე საგადასახადო წნეხის შემცირების შედეგად იზრდება კაპიტალდაბანდებები და მხოლოდ ამის შემდეგ ადგილი ექნება საქონლის მიწოდების მრდას²².

ინგლისელმა ეკონომისტმა ი. ფიშერმა და მისმა მიმდევრებმა კეინზიანური თეორიის გარკვეული კორექტირების შედეგად ჩამოაყალიბეს ნეოკეინზიანური თეორია, რომლის თანახმადაც აუცილებელია გადასახადებით დაბეგვრის ობიექტების დაყოფა: ჯერ ერთი, მოხმარებასთან მიმართებაში, რომ, საბოლოო ჯამში, დაიბეგროს მოხმარებული პროდუქციის ღირებულება და მეორე, დანაშოგთან მიმართებაში, ანაბრებზე საპროცენტო განაკვეთის დაწესებით. აღნიშნული დაედო საფუძვლად მოხმარებაზე გადასახადის დაწესების იდეას, რაც ერთდროულად წარმოადგენს დანაშოგების წახალისებისა და ინფლაციასთან ბრძოლის საშუალებას. ფული, რომელიც ადრე განკუთვნილი იყო სამომხმარებლო საქონლის შესაძენად, ახლა შეიძლება მიმართული იყოს ინვესტიციების განსახორციელებლად ან დაგროვებისათვის, რომელიც შემდგომში გადაიქცევა კაპიტალდაბანდებად, რაც ეკონომიკის აღმასვლას უზრუნველყოფს. ი. ფიშერი თვლიდა, რომ საგადასახადო სისტემას არ შესწევს უნარი ე.წ. „ჩასმული სტაბილიზატორის“ როლი შეასრულოს, რადგან წარმოების დაყუდების

²² В.В. Глухов, И.В. Дольдз. Налоги: Теория и практика. Изд. Специальная литература. СПб. 1996. стр. 16.

დროს გასაყალი (ხარჯები) სამომხმარებლო ბაზარზე უფრო ნელა მცირდება, ვიდრე შემოსავლები, რაც იწვევს მოთხოვნის მნიშვნელოვან გაზრდას, ამიგომ მოხმარებაზე დაწესებული გადასახადიდან მიღებული შემოსავალი უფრო მეტად მატულობს, ვიდრე საშემოსავლო გადასახადიდან მიღებული შემოსავალი.

XX საუკუნის პირველ ნახევარში ნობელის პრემიის ლაურეატი პ. სამუელსონი ნაშრომში „ეკონომიკა“ წერდა: „გადასახადების სტრუქტურა უნდა იყოს ისეთი, რომ მისი დახმარებით საბაზრო მექანიზმით განსაზღვრული შემოსავლები გადანაწილებულ იქნეს საზოგადოებრივი ინტერესების შესაბამისად“²³. ამ ნაშრომში პ. სამუელსონის კლასიკური და კეინზიანური შეხედულებები ერთმანეთშია გადახლართული, მაგრამ ეს ხელს არ უშლის ავტორს, განაზოგადოს დაგროვილი გამოცდილება და მოგვეცეს საჭირო რეკომენდაციები ფისკალური პოლიტიკის წარმართეასთან დაკავშირებით.

პ. სამუელსონმა დაასაბუთა თავისი შეხედულება იმის შესახებ, რომ ეკონომიკური სტაბილიზაციის მიღწევისათვის აუცილებელია საგადასახადო-საბიუჯეტო და ფულად-საკრედიტო პოლიტიკის ერთმანეთთან ურთიერთკავშირში ფორმირება. მისი აზრით, ფისკალური და ფულად-საკრედიტო პოლიტიკის ოპტიმალური ინტეგრირება არა მარტო უზრუნველყოფს ეკონომიკის განვითარების არასასურველი მოვლენების შერბილებას, არამედ შექმნის ისეთ გარემოს, სადაც შესაძლებელი იქნება სტაბილური განვითარება“²⁴.

4.2. საბიუჯეტო-საგადასახადო სისტემის რეგიონული ასპექტები და ადგილობრივი თვითმმართველობა

საქართველოში რეგიონულ საბიუჯეტო-საგადასახადო სისტემას საფუძველი ჩაეყარა ეკონომიკური გარდაქმნების თანამედროვე ეტაპზე, ძირითადად მას შემდეგ, რაც ქვეყანამ აღიდგინა სახელმწიფოებრივი დამოუკიდებლობა და დაადგა საბაზრო ურთიერთობათა პრინციპებზე დაფუძნებულს დემოკრატიული, ცივილიზებული სახელმწიფოს მშენებლობას.

²³ Самуэльсон П. Экономика. М.: Изд. Прогресс, 1992, стр. 159.

²⁴ ი. მესხია. გადასახადები და სიკვდილი გარდაუვალია. ჟურნალი „გადასახადები“. №1. 2000. გვ. 11.

რეგიონული საბიუჯეტო-საგადასახადო სისტემა წარმოადგენს მესაბამისი სახელმწიფო სისტემის გამოცალკეებულ ნაწილს, რომელიც სისტემასთან დაკავშირებულია როგორც გენეტიკურად, ასევე სტრუქტურულად. იგი წარმოადგენს რა ავტონომიურს, არის მთელის შემადგენელი ნაწილი და თავისთავად ასახავს ცენტრალიზაციისა და დეცენტრალიზაციის თანაფარდობას, ცენტრიდანული და ცენტრისკენული ტენდენციების ბალანსს. აღნიშნული რეგიონული სისტემა არის სიმბოლო და გარანტი რეგიონული დამოუკიდებლობისა და პასუხისმგებლობისა. ძლიერია ის რეგიონი, რომელსაც ძლიერი, სტაბილური და განვითარებადი ბიუჯეტი აქვს.

რეგიონული საბიუჯეტო-საგადასახადო სისტემა პრაქტიკულად, ყველა სახელმწიფოში არსებობს, სადაც აღვილი აქვს სამოგადოების ელემენტარულ გერიგორიულ ორგანიზაციას და ფუნქციონირებენ მესაბამისი მმართველი სტრუქტურები. თავისი შინაარსით რეგიონული საბიუჯეტო-საგადასახადო სისტემა წარმომოხილია, როგორც სამოგადოების გერიგორიული ორგანიზაციის შედეგი. ამაზე მიუთითებს ის გარემოება, რომ აღნიშნული სისტემა თავისი სტრუქტურითა და შინაგანი კავშირებით, თითქმის იმეორებს აღმინისტრაციულ-გერიგორიული ერთეულების მმართველობის ორგანოს სტრუქტურას.

არსებობს რეგიონული საბიუჯეტო-საგადასახადო სისტემის მოდიფიკაციის მრავალი სახეობა, მაგრამ უმრავლეს მათგანში ძირითადად, ერთი და იგივე ელემენტები შედის: რეგიონული ბიუჯეტები; რეგიონული (აღვილობრივი) გადასახადები; მოსაკრებლები; შეღავათები; ღოტაციები და სუბვენციები; აგერთვე ცენტრთან რეგიონული ფინანსური და საგადასახადო ურთიერთობები; ძალიან იშვიათად მაინც აქვს აღვილი სხვადასხვა რეგიონებს შორის ფინანსურ ურთიერთობებს. ელემენტების მიხედვით, რეგიონული საბიუჯეტო-საგადასახადო სისტემა ანალოგიურია საერთო სახელმწიფოებრივი ანალოგიური სისტემისა და განსხვავდება მხოლოდ ერთი ელემენტის ურთიერთობების მიხედვით. მაგალითად, გადასახადები და მოსაკრებლები, ღოტაციები და სუბვენციები როგორც მაკრო, ისე რეგიონულ სისტემაშია წარმოდგენილი, მაგრამ სახელმწიფო მათ ნიშნავს, ადგენს, მაშინ, როდესაც რეგიონები ამა თუ იმ ღონის თავისუფლებით იღებენ გადაწყვეტილებას მათ შესრულებაზე, გამოყენებაზე, საკუთარი ნორმატივების ფორმირებაზე და ა.შ.

მთელი რიგი სახელმწიფოების საბიუჯეტო საგადასახადო სისტემები მოიცავენ, თავის მხრივ სხვადასხვა ღონის რეგიონულ ქვესისტემებს. სახელმწიფოს გერიტორიული ორგანიზაციის იერარქიული მოწყობის დროს (მაგალითად, თუ დასახლებული პუნქტი შედის რაიონის შემადგენლობაში, რაიონი მხარის შემადგენლობაში და ა.შ.). ქვესისტემებს შორის ყალიბდება საბიუჯეტო-საგადასახადო ურთიერთობანი, რომელიც მეტწილ შემთხვევაში ანალოგიურია იმ დამოკიდებულებისა, რომელიც არსებობს სახელმწიფოსა და რეგიონს შორის.

რეგიონულ საბიუჯეტო-საგადასახადო სისტემებს აქვთ მრავალწახნაგოვანი და საკმაოდ მრავალრიცხოვანი ფუნქციები. ისინი იქმნებიან და რეფორმირდებიან ისეთი ურთიერთდაკავშირებული ფუნქციების შესასრულებლად, როგორიცაა:

- საბიუჯეტო-საგადასახადო ნაკადების მოძრაობის გარკვეული წესით მიმაგრება სახელმწიფოს გერიტორიული ორგანიზაციის შესაბამის ღონეებთან და ამ ურთიერთობათა დარეგულირებისათვის ადეკვატური პროცედურების ჩატარება;

- რეგიონალური მიზნების რეალიზაციის მიზნით აკუმულირება: გერიტორიაზე წარმოქმნილი სახსრების. აგრეთვე იმ სახსრების, რომელიც მთლიანად შემოდის რეგიონულ საბიუჯეტო-საგადასახადო სისტემაში, მაგალითად ისეთების, როგორიცაა ადგილობრივი გადასახადები, ჯარიმები და სხვა ფინანსური სანქციები; ამ სისტემაში ნაწილობრივი შემოსავალი სახსრების იმ წესების შესაბამისად, რომელიც დადგენილია სხვადასხვა ღონის საბიუჯეტო-საგადასახადო სისტემებისათვის; სახსრების ნაწილი აკუმულირებულია ზედა რგოლზე მდგომ საბიუჯეტო-საგადასახადო სისტემაში, რომელიც გადანაწილდება ქვედა რგოლის ბიუჯეტებზე. ასეთებია, მაგალითად, ღოგაყიები და სუბვენციები, აგრეთვე ადგილობრივი სახსრების ის ნაწილი, რომელიც ზემდგომ სისტემებს უნდა გადარიცხოვოდა, მაგრამ დატოვებული იქნა რეგიონულ საბიუჯეტო-საგადასახადო სისტემებში;

- ხელისუფლების რეგიონული ორგანოების მიერ თავიანთი წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი უფლებამოსილებათა შესრულება;

- შიდარეგიონული სოციალური პროგრამების უზრუნველყოფა, რაც ნიშნავს ადგილობრივი მოსახლეობის მოთხოვნილებათა ნა-

წილის დაკმაყოფილებას და მათი ეროვნულ-ეთნიკური ინტერესების დაცვას. მიუხედავად იმისა, რომ მიმდინარეობს რეგიონული ეკონომიკური სისტემების კომერციალიზაცია და საბაზრო ურთიერთობებზე გადაყვანა მაინც რეგიონის მოსახლეობის თითქმის ერთი მესამედი საჭიროებს საბიუჯეტო-საგადასახადო სისტემიდან დაფინანსებას. საქართველოს ცალკეული რეგიონების ჭრილში ეს ციფრი შეიძლება მერყეობდეს ერთი მესამედიდან ერთ მეხუთედამდე. თუმცა, ბოლო დროის დემოგრაფიული გამოკვლევები გვიჩვენებენ, რომ სულ უფრო იზრდება ბიუჯეტზე „დამოკიდებული“ მოსახლეობის ხვედრითი წილი. ეს განპირობებულია იმითაც, რომ მთელ რიგ რეგიონებში და განსაკუთრებით სამეგრელო-ზემო სვანეთის მხარეში, აუხაზე-თიდან დროებით გადაადგილებულთა ხვედრითი წილი ადგილობრივი მოახლეობის ნახევარზე მეტს შეადგენს;

– რეგიონის ინფრასტრუქტურის მოწყობა, განსაკუთრებით მისი ისეთი სფეროებისა როგორიცაა ადგილობრივი გზები და ტრანსპორტი, კაეშირგაბმულობის სისტემა, ტელეკომუნიკაციები და ა.შ. რომელიც აუცილებელია შიდა რეგიონული კაეშირების ფორმირებისა და შენარჩუნებისათვის;

– ბუნებრივ-რესურსული და ეკოლოგიური პოტენციალის რეგულირება და გამოყენება, განსაკუთრებით მიწის, წიაღისეულის, ტყის, წყლის, ფლორის და ფაუნის, საპაერო აუზის და ა.შ. რომელთა როლი სულ უფრო იზრდება რეგიონის ტერიტორიის განვითარების საქმეში;

– მოსახლეობის გარკვეული რეგიონული ფასეულობების და ორიენტირების სტიმულირება, მათი საქმიანი აქტივობისათვის ხელის შეწყობა, ინვესტიციური აქტივობის გაღვივება და ა.შ.

რა თქმა უნდა, რეგიონული საბიუჯეტო-საგადასახადო სისტემების ფუნქციები მხოლოდ შემოთხამოთვლილით როდი შემოიფარგლება, რეგიონის განვითარების სასტარტო დონიდან, მასში მცხოვრები მოსახლეობის ინტერესებიდან, სახელმწიფოს რეგიონული ინტერესებიდან გამომდინარე, შესაძლებელია რეგიონულ საფინანსო სისტემას მოუწიოს უფრო ფართო და მასშტაბური ფუნქციების შესრულება. ამასთანავე, რაც უფრო გააზრებულად და კონკრეტულად იქნება მისადაგებული შემოთხამოთვლილი ფუნქციები სახელმწიფოს რეგიონულ პოლიტიკასთან, ბევრადაა დამოკიდებული რეალური ბალანსის მიღწევა სახელმწიფოსა და რეგიონის ინტერე-

სებს შორის, რამედაც დამოკიდებულია თვით სახელმწიფოს მთლიანობა, საზოგადოებრივი მდგომარეობის სტიმულირება.

ბოლო დროს, საბაზრო ურთიერთობათა განვითარების კვალდაკვალ, საქართველოში მიმდინარეობს რეგიონული საბიუჯეტო-საგადასახადო სისტემების გაფართოებისა და სრულყოფის ექსპერიმენტული სამუშაოები. ამის მაგალითად შეიძლება მოყვანილ იქნას საქართველოს პრეზიდენტის 1997 წლის 8 სექტემბრის №488 ბრძანებულებით, საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს სტრუქტურაში სამხარეო საფინანსო აღმინისტრაციების შექმნა. აქედან გამომდინარე, 1997 წელს ასეთი სამხარეო აღმინისტრაციები შეიქმნა ქვემო ქართლში, შიდა ქართლში, სამცხე-ჯავახეთში. მომავალში გათვალისწინებულია აღნიშნული სტრუქტურების სხვა რეგიონებში შექმნა, იმ შემთხვევაში, თუ ექსპერიმენტმა გაამართლა და თუ გაჩოქებნილ იქნა მათი დაფინანსების წყაროები.

სამხარეო საფინანსო აღმინისტრაციებს დაეალებული აქვთ უზრუნველყონ სახელმწიფო ფისკალური პოლიტიკის გატარება რეგიონულ (სამხარეო) დონეზე. მათ კომპეტენციაში შედის საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს ადგილობრივი და რეგიონული სტრუქტურის საქმიანობის კოორდინაცია, სახაზინო სამსახურის მეშვეობით საბიუჯეტო სახსრების გადაცემა და მიმდინარე კონტროლი მათ ხარჯვაზე. უცხოური საინვესტიციო პროექტების შემუშავებაში მონაწილეობის მიღება და საინვესტიციო რესურსების მოზიდვის საქმეში ხელისშეწყობა, თავისი კომპეტენციის ფარგლებში გადაწყვეტილებების მიღმა, რომელიც საეალდებულოა შესასრულებლად, მხარეში ფინანსთა სამინისტროს რეგიონული და ადგილობრივი სამსახურებისათვის.

საფინანსო აღმინისტრაცია ხელმძღვანელობს და კოორდინაციას უწევს მხარეში აუცილებელი ფინანსური ბაზის ფორმირების, საგადასახადო კანონმდებლობის დაცვისა და შესრულების, საბიუჯეტო რეზერვების მობილიზების სამუშაოებს და საბიუჯეტო-საგადასახადო საქმიანობის სხვა საკითხებს.

სამხარეო საფინანსო აღმინისტრაციების დღემდე გაწეული საქმიანობის ანალიზიდან შეიძლება გაკეთდეს დასკვნა, რომ მათი ჩამოყალიბება ქვეყნის ყველა მხარეში (მათ შორის სამეგრელო-ზემო სვანეთის მხარეში) ხელს შეუწყობს რეგიონული საბიუჯეტოსაგადასახადო სისტემების საქმიანობის სრულყოფას, რეგიონ-

ნული ეკონომიკის აღორძინება-განვითარებას და შესაბამისად, მთელი ქვეყნის ეკონომიკური ზრდის დაჩქარების პროცესს.

აღსანიშნავია, რომ რეგიონული (ისევე როგორც სახელმწიფო) საბიუჯეტო-საგადასახადო სისტემები ყველა ქვეყანაში მეტნაკლებად მუდმივი კრიტიკის ობიექტებს წარმოადგენდნენ. მათ მიმართ მოთხოვნა ძალიან ბევრია, მაგრამ ყველაზე მეტად საზოგადოების უკმაყოფილებას იწვევს მათზე დაკისრებული ძირითადი ფუნქციების შეუსრულებლობა.

რეგიონული საბიუჯეტო-საგადასახადო სისტემის განვითარებისათვის უმნიშვნელოვანესი როლი განეკუთვნება ცენტრსა და რეგიონებს შორის კომპეტენციების გამიჯვნას. ჩვენი აზრით, კომპეტენციები სამი მიმართულებით უნდა გადანაწილდეს: ცენტრის განსაკუთრებული კომპეტენციები; რეგიონის განსაკუთრებულ უფლებამოსილებას მიკუთვნებული საკითხები; ერთობლივ გამგებლობას მიკუთვნებული საკითხები.

დღეისათვის მოქმედ საქართველოს კონსტიტუციაში მკაფიოდაა ჩამოყალიბებული ცენტრის განსაკუთრებულ გამგებლობას მიკუთვნებული საკითხები, მაგრამ არაფერია თქმული ერთობლივ და რეგიონულ ერთეულთა კომპეტენციებზე. რეგიონული საბიუჯეტო-საგადასახადო სისტემების განვითარებისა და საერთოდ, რეგიონული სახელმწიფო პოლიტიკის ფორმირების ამოცანები დღის წესრიგში სულ უფრო და უფრო მეტი აქტუალობით აყენებენ ტერიტორიული ერთეულების (მათ შორის განსაკუთრებით სამხარეო) კონსტიტუციურ უფლება-მოვალეობათა დარეგულირებას. ეს მოგვცემს საშუალებას, განისაზღვროს იმ კომპეტენციების ზუსტი ჩამონათვალი, რომელიც კანონით უნდა პქონდეს სხვადასხვა დონის ტერიტორიულ ერთეულებს (რეგიონებს).

იმის გამო, რომ საქართველოში სახელმწიფოებრიობის მცირე გამოცდილება არსებობს, არაა გამორიცხული, ამ ეტაპზე ვერ მოხერხდეს ცენტრისა და რეგიონების კომპეტენციათა ზუსტი გამიჯვნა. რა თქმა უნდა, ყველაზე ოპტიმალური ვარიანტი იქნებოდა როგორც ცენტრის, ისე ადგილობრივი ხელისუფლების განსაკუთრებული კომპეტენციების განსაზღვრა, ხოლო სხვა უფლებამოსილებები, რომლებიც არ გამომდინარეობენ ცენტრის განსაკუთრებული ინტერესებიდან, გადაეცეს რეგიონულ ხელისუფლებას. თუმცა, ასეთი მოდელის შემუშავება მოითხოვს კონსტიტუციური ტრადიციის არ-

სებობას და ცენტრსა და რეგიონს შორის ნდობის მაღალ ხარისხს. დღევანდელ ეტაპზე, ალბათ, ყველაზე მისაღებია კომპეტენციების გაძიჯვნის ისეთი მოდელი, რომელიც უზრუნველყოფს ცენტრალური და ადგილობრივი ხელისუფლების განსაკუთრებულ კომპეტენციათა კანონით განსაზღვრას, ხოლო ის უფლებამოსილებები, რომლებიც არ შედის არც ერთი მათგანის კომპეტენციაში, ჩაითვალოს ერთობლივი გამგებლობის საკითხებად. ამ მოდელის უპირატესობა განპირობებულია იმით, რომ დღეისათვის დარღვეულია საქართველოს ტერიტორიული (და მათ შორის ეკონომიკური და საბიუჯეტო-საგადასახადო) მთლიანობა და ცენტრსა და ზოგიერთ რეგიონს შორის ეკონომიკური და პოლიტიკური ურთიერთობა გარკვეულ წინაღმდეგობრივ ხასიათს ატარებს.

მიუხედავად ამრთა სხეადასხვაობისა, სპეციალისტები ძირითადად ემხრობიან მოსაზრებებს, რომლის თანახმადაც რეგიონული ერთეულების განსაკუთრებულ გამგებლობას უნდა მიეკუთვნოს შემდეგი სოციალურ-ეკონომიკური საკითხები:

- ტერიტორიული ერთეულებისადმი დაქვემდებარებული უწყებებისა და ადმინისტრაციული დაწესებულებების ორგანიზაცია;

- ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულების შექმნა და მათ შორის საზღვრების გამიჯვნა;

- სოციალური უზრუნველყოფისა და ჯანმრთელობის დაცვის რეგიონული პროგრამების შემუშავება და განხორციელება;

- პროფესიული და საშუალო განათლების დაწესებულებათა ორგანიზაცია და მართვა;

- ადგილობრივი მნიშვნელობის ტურიზმი;

- ადგილობრივი მნიშვნელობის სააგეომობილო გზები, სარკინიგზო, სახმელეთო, სამდინარო, საზღვაო და საბაგრო ტრანსპორტი და სადგურები;

- ტბებზე ნაოსნობა და ნაემისადგომები;

- ნადირობა, თევზჭერა ადგილობრივ წყლებში;

- ტყის რესურსების მართვა;

- კონტროლი გარემოს დაბინძურებაზე;

- კონტროლი სანიტარულ-ჰიგიენური სტანდარტების დაცვაზე;

- ადგილობრივი მნიშვნელობის პიღრო-ტექნიკური ნაგებობების მშენებლობა;

- სპორტი;

- კულტურა და კულტურული ღონისძიებების ორგანიზაცია;
- გასართობი ბიზნესის სამართლებრივი რეგულირება;
- მიწათსარგებლობის საკითხების სამართლებრივი რეგულირება¹.

რა თქმა უნდა, აღნიშნული ჩამონათვალი არასრულია და იგი მოიცავს მხოლოდ ძირითად სოციალურ-ეკონომიკურ საკითხებს, რომლის მართვა და რეგულირება უნდა შეადგენდეს რეგიონული გამგებლობის ამოცანებს. ამ ზოგადი მოდელის მიღმა არსებობენ მთელი რიგი არანაკლებ აქტუალური რეგიონული საკითხები, რომელიც მეგ-ნაკლებად დამახასიათებელია ამა თუ იმ რეგიონისათვის და რომელთა გადაწყვეტაზე ბევრადაა დამოკიდებული რეგიონის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების ტემპები და მასშტაბები.

ჩვენის აზრით, ყველაზე მთავარ პრობლემას წარმოადგენს ფინანსური უზლებამოსილებების გამიჯვნა ცენტრალურ და რეგიონულ ხელისუფლებებს შორის. ეს განპირობებულია იმით, რომ ფინანსები წარმოადგენენ როგორც სახელმწიფოს, ასევე რეგიონის სოციალურ-ეკონომიკური და პოლიტიკური განვითარების უმნიშვნელოვანეს ეკონომიკურ ბერკეტს. ფინანსური რესურსების წყაროებზე ბევრად არის დამოკიდებული რეგიონის რეალური სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობა და რეგიონმა მხოლოდ ფინანსების გზით შეიძლება შეძლოს მასზე დაკისრებული უზლებამოსილებებისათვის რეალური შინაარსის მიცემა და პრაქტიკული რეალიზაცია.

საქართველოს კონსტიტუციაში მოცემულია გარკვეული ნორმები ფინანსური უზლებამოსილებების გამიჯვნის შესახებ. მისი 94-ე მუხლის თანახმად, გადასახადებისა და მოსაკრებლების გადახდა სავალდებულოა კანონით დადგენილი ოდენობით და წესით. მხოლოდ კანონი ადგენს გადასახადებისა და მოსაკრებლების სტრუქტურას, შემოღების წესს. გადასახადებისაგან განთავისუფლება, აგრეთვე სახელმწიფო ხაზინიდან ხარჯის გაღება დასაშვებია მხოლოდ კანონით². ამასთანავე, კონსტიტუციის მიხედ-

¹ მოსაზრებები საქართველოს სახელმწიფოებრივ-ტერიტორიული ზოწყობის თაობაზე (ავტორთა ჯგუფი). საქართველოს სტრატეგიული კვლევებისა და განვითარების ცენტრი. ბიულეტენი №4, 1998. გვ. 19.

² საქართველოს კონსტიტუცია, თბილისი, 1995, გვ. 38.

ვით, საგადასახადო კანონმდებლობა მხოლოდ და მხოლოდ საქართველოს უმაღლეს სახელმწიფო ორგანოთა გამგებლობას მიეკუთვნება³. ამრიგად, არც რეგიონულ ორგანოებს და არც ადგილობრივი თვითმმართველობის სამსახურებს არა აქვთ უფლება, გამოსცენ რაიმე კანონქვემდებარე ნორმატიული დოკუმენტები საგადასახადო სფეროში. ყოველივე ეს მიგვანიშნებს იმაზე, რომ ცენტრალურ ხელისუფლებას საგადასახადო სფეროში მონოპოლიური მდგომარეობა უკავია. მართალია, საქართველოს საგადასახადო კოდექსით აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების უმაღლეს წარმომადგენლობით ორგანოებს, აგრეთვე ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს შეუძლიათ შემოიღონ ადგილობრივი გადასახადები, მაგრამ მათი ნუსხა არ უნდა სცილდებოდეს კოდექსით განსაზღვრული ადგილობრივი გადასახადების ჩამონათვალს, რომელთა რაოდენობა არ აღემატება შვიდ ერთეულს, მაშინ როდესაც ზოგიერთ განვითარებულ ქვეყნებში შემოღებულია 60-80 ადგილობრივი გადასახადი და მოსაკრებელი.

ცენტრისა და რეგიონების ფინანსური უფლებამოსილებების გამიჯვნას ძირითადად შეიძლება დაედოს ორი პრინციპი. პირველი პრინციპის თანახმად, უნდა გაიმიჯნოს ცენტრისა და რეგიონების ფინანსური დამოკიდებულება, რაც, უპირველეს ყოვლისა ნიშნავს თითოეული მათგანის დამოუკიდებელი ბიუჯეტისა და მისი შევსების სტაბილური წყაროების არსებობას და მათ მიერ საკუთარი ფინანსების დამოუკიდებლად განკარგვის შესაძლებლობას. ამასთანავე, ყველა ქვეყანაში და ყოველ დროში, დღის წესრიგში დგას ეკონომიკური წონასწორობის შენარჩუნების პრობლემა, რაც სახელმწიფოებრივი დამოუკიდებლობის გარანტია და ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების მთავარი ფაქტორი. სწორედ, აღნიშნული იდეოლოგია უდევს საფუძვლად ცენტრისა და რეგიონების ფინანსების გამიჯვნის მეორე პრინციპს. ამ პრინციპის თანახმად, სახელმწიფომ მისი გერიგორიის ფარგლებში, აუცილებლად უნდა გააგაროს ერთიანი საბანკო, საგადასახადო, სადამღევეო პოლიტიკა და ამით უნდა უზრუნველყოს ცალკეული დეპრესიული და დაბალი სასტარტო განვითარების მქონე გერიგორიული ერთეულების ფინანსური გამო-

³ საქართველოს კონსტიტუცია, თბილისი, 1995, გვ.4.

თანაბრება ქვეყნის საშუალო მაჩვენებლებთან, როგორც ერთი შეხედვით ჩანს, ფინანსურ უფლებამოსილებათა გამიჯვნის პირველი და მეორე პრინციპი ერთმანეთთან წინააღმდეგობაში მოდიან. თუმცა, პრაქტიკულად სწორი და გონიერული ეკონომიკური პოლიტიკის გატარების პირობებში, ამ დაპირისპირებულობის დაძლევა შესაძლებელია.

როგორც მრავალი ქვეყნის გამოცდილება გვიჩვენებს, ცენტრისა და რეგიონების ფინანსურ უფლებამოსილებათა მკაცრი გამიჯვნისას განვითარების ცალკეულ ეტაპებზე აუცილებლად აღგილი ექნება ცალკეული რეგიონების უფრო სწრაფ განვითარებას და სხვა რეგიონების ეკონომიკური და სოციალური განვითარების ღონის ჩამორჩენილობას. ამას განაპირობებენ ისეთი ფაქტორები როგორცაა: ბუნებრივი პირობები, წარმოების განვითარების ღონე, მიწის ნაყოფიერება, ეკონომიკური მექანიზმების სწორად შემუშავება და გამოყენება, მმართველი ორგანოს კომპეტენტურობა და ა.შ. ასეთი სიტუაციის დროს მოსალოდნელია გარკვეული დისპროპორციების შექმნა ქვეყნის ტერიტორიულ ერთეულებს შორის, რაც შეიძლება ფარულ ან ღია დაპირისპირებულობაში გადაიზარდოს. ამიტომაც, მოსალოდნელი ეკონომიკური დისბალანსის თავიდან აცილების მიზნით, სახელმწიფომ უნდა მიიღოს გადამწყვეტი ზომები რეგიონის ფინანსური გამოთანაბრებისათვის. ეს უკანასკნელი გულისხმობს ცენტრალური ხელისუფლების მიერ მობილიზებული ფინანსური სახსრების გადანაწილებას როგორც რეგიონულ სტრუქტურებზე, ასევე სამეურნეო სუბექტებზე. პირველ შემთხვევაში, საქმე გვაქვს ვერტიკალურ, ხოლო მეორე შემთხვევაში ჰორიზონტალურ ფინანსურ დაბალანსებასთან.

ჩვენი აზრით, ცენტრალური ხელისუფლების მხრიდან რეგიონებზე ფინანსური რესურსების გადანაწილებაში მთავარია ორი ძირითადი პრინციპის დაცვა – მეცნიერული არგუმენტაციისა და სამართლიანობის. პირველი ნიშნავს იმ წესებისა და ნორმატივების მეცნიერული საფუძვლების შემუშავებას, რომლის თანახმადაც უნდა დარეგულირდეს ცენტრსა და რეგიონებს (სამეურნეო სუბიექტებს) შორის ფინანსური ურთიერთობა. აღნიშნულმა რეკომენდაციებმა უნდა გასცეს პასუხი კითხვას – რა შემთხვევაში და რამდენი ფინანსები უნდა გადასცეს ცენტრმა რეგიონებს. სამართლიანობის პრინციპი ორგანული გაგრძელებაა პირველი –

მეცნიერულობის პრინციპის. ეს ნიშნავს ობიექტურობის დაცვას ფინანსური რესურსების გადანაწილებაში. მას საფუძვლად უნდა დაედოს არა გერიგორიისადმი (რეგიონისადმი), მისი მოსახლეობის ანღა მმართველი ორგანოსადმი ცენტრის სიმპათიები და ანტიპატიები, არამედ რეგიონის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სასტარტო ღონე და მისი თანაფარდობა საშუალო სახელმწიფოებრივ ანალოგიურ მაჩვენებლებთან. აღნიშნული პრობლემის დარეგულირების ერთ-ერთი მნიშვნელოვან დემოკრატიულ მექანიზმს წარმოადგენს ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუტის შემოღება, რომელსაც ამ ბოლო დროს ჩვენს ქვეყანაშიც ჩაეყარა საფუძველი.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ეფექტურ და მიზანმიმართულ საქმიანობაზე მნიშვნელოვნად არის დამოკიდებული, როგორც ადგილობრივი ფინანსური რესურსების, აგრეთვე ცენტრიდან გადანაწილებული სახსრების რაციონალური გამოყენება. დღეისათვის გრძელდება დავა იმის შესახებ, შეიძლება თუ არა მიენიჭოს თვითმმართველობის უფლება იმ რეგიონებს, უფრო სწორად დასახლებებს, რომლებსაც არა აქვთ საკუთარი საგადასახადო შემოსავალი⁴. მაგრამ აღსანიშნავია ის გარემოება, რომ მთელი რიგი სოფლების, რაიონებისა და ქალაქების ლაგაკი მდგომარეობა ძირითადად სახელმწიფო პოლიტიკის არა-ეფექტურობის შედეგია. ასეთ შემთხვევაში, სწორად სახელმწიფოა ვაღდებული ბიუჯეტური გადანაწილების გზით უზრუნველყოს თუნდაც მინიმალური საშემოსავლო ბაზა. ეს პრაქტიკა ფართოდ გამოიყენება ცივილიზებულ ქვეყნებში. სახელმწიფო კანონით ადგენს ასეთი გადანაწილების მექანიზმს. პირველ რიგში, სახელმწიფომ უნდა მიაღწიოს მინიმალური სოციალური სტანდარტების დადგენას იმ სფეროებში, სადაც მოსახლეობას კონსტიტუციურად მინიჭებული აქვს გარკვეული უფლებები, მაგალითად, განათლების, ჯანმრთელობის დაცვისა და სხვა სექტორებში. რამდენადაც ეს საკითხები საქართველოს კანონის თანახმად, ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ მინიჭებული აქვთ ადგილობრივი მართველობის ორგანოებს, ამიგომაც რეგიონულ ბიუჯეტებს უნდა მიემაგროთ შემოსავლების წყაროები,

⁴ Юркова С., Широков А., Местное самоуправление: рыночный облик местной власти, Ж., «Экономист», №1, 1996.

რომლითაც უნდა მოხდეს შემოხსენებული სოციალური სფეროების შენახვა და განვითარება.

მეორე კრიტერიუმი, რომლითაც უნდა იხელმძღვანელოს სახელმწიფომ, გულისხმობს მინიმალურ ბიუჯეტურ უზრუნველყოფას. რამდენადაც სახელმწიფოს ყველა მოქალაქე უნდა იყოს თანასწორი. გასაგებია, რომ არსებობენ რეგიონები, რომელთაც ვააჩნიათ ყველა საჭირო ინფრასტრუქტურა. მაგრამ არიან ისეთებიც, რომლებსაც მინიმალურ დონეზეც არ გააჩნიათ იგი. ცხადია, ღარიბი რეგიონების დაკონსერვება არ შეიძლება. ამ მიმართებით, სახელმწიფომ მექანიკურად კი არ უნდა გადაანაწილოს სახსრები წინასწარ განსაზღვრული ფორმულით, არამედ შემოქმედებითად უნდა გააგაროს ბიუჯეტური პოლიტიკა და შექმნას პირობები, რათა რეგიონები თანდათანობით გადავიდნენ თვითდაფინანსებაზე და უზრუნველყონ საკუთარი ინფრასტრუქტურის ფორმირება. ამასთან, თუ გვინდა, რომ ღარიბმა (დეპრესიულმა) რეგიონმა წამოწიონ საშუალო დონემდე მაინც, საჭიროა ადგილობრივი ბიუჯეტები არ დარჩნენ ცენტრალური ბიუჯეტის იმედად და მიაღწიონ საკუთარი საბიუჯეტო შემოსაულებლის ფორმირებას, ამასთან, არა მხოლოდ მიღწეული დონის შესანარჩუნებლად, არამედ განვითარებისა და ინვესტიციებისათვის.

რეგიონული საბიუჯეტო-საგადასახადო სისტემის ფორმირებაში უაღრესად დიდი მნიშვნელობა აქვს თვითმმართველობის სტრუქტურის შერჩეულ მოდელს. პრაქტიკაში ძირითადად ცნობილია ორი მოდელი. პირველის თანახმად, თვითმმართველობაში მოსახლეობის მიერ აირჩევა როგორც წარმომადგენლობითი, ისე აღმასრულებელი ორგანოები. მეორე მოდელით მოსახლეობის მიერ არჩეული წარმომადგენლობითი ორგანო ნიშნავს აღმასრულებელი ორგანოს ხელმძღვანელ პირს. საქართველომ ჯერჯერობით აირჩია სულ სხვა, პრაქტიკაში ჯერჯერობით ნაკლებად აპრობირებული მოდელი. კერძოდ, თვითმმართველობის წარმომადგენლობა აირჩევა მოსახლეობის მიერ. ხოლო აღმასრულებელი ორგანო ინიშნება ცენტრალური ხელისუფლების მიერ (გამონაკლისია აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკა).

რა თქმა უნდა, ადგილობრივი თვითმმართველობის სტრუქტურის ფორმირებისა. პირველი მოდელი ყველაზე ცივილიზებული და სამართლიანია თავისი შინაარსით. ასეთ შემთხვევაში, ადგილობ-

რივ თვითმმართველობაში იქმნება პირდაპირი, საყოველთაო არჩევნების შედეგად დაკომპლექტებული წარმომადგენლობითი ორგანო. იმაედროულად, მოსახლეობა პირდაპირი არჩევნების გზით ირჩევს აღმასრულებელი ხელისუფლების ხელმძღვანელს. ასეთ შემთხვევაში, ხალხის მიერ ნდობა გამოხატულია ერთდროულად, წარმომადგენლობით და აღმასრულებელ ორგანოებზე და მათ შორის ურთიერთმეწოლის შემთხვევები მინიმუმამდე დაიყვანება. ამ გზით ადგილობრივ თვითმმართველობაში მიიღწევა ადმინისტრაციული და პოლიტიკური ძალების დაბალანსება. ამას განაპირობებს ის, რომ, აღმასრულებელი ხელისუფლების ხელმძღვანელობა პასუხს აგებს თვითმმართველობის საქმიანობის ყველა პრობლემაზე და ფლობს შესაბამის უფლებამოსილებებს. საქართველოში ამ მოდელზე უარის თქმა საბუთდება იმით, რომ დემოკრატიული მართვის გრადიციების უქონლობის პირობებში მოსახლეობის მიერ პირდაპირი არჩევნებით არჩეული აღმასრულებელი ორგანოს პირველი პირის ხელში თავს იყრის ძალიან ფართო პოლიტიკური და ადმინისტრაციული უფლებამოსილებანი, რამაც შეიძლება გამოიწვიოს ადგილობრივი შეუზღუდავი და უკონგროლო მმართველისა და მისი კლანის ჩამოყალიბება.

მეორე მოდელის შემთხვევაში, პირველი მოდელისაგან განსხვავებით. წარმომადგენლობითი ორგანო ნიშნავს აღმასრულებელი ხელისუფლების ხელმძღვანელს და ამ უკანასკნელის წარდგინებით ამტკიცებს აღმასრულებელი ორგანოს წევრებს. ქართული (მესამე) მოდელი წინა ორისაგან განსხვავდება იმით, რომ აღმასრულებელი ხელისუფლების პირველ პირს (გამგებელს) ნიშნავს პრეზიდენტი. ამასთან, წარმომადგენლობით ორგანოს უფლება აქვს დასვას ხელმძღვანელი პირის და მთლიანად აღმასრულებელი ორგანოს შემადგენლობის უნდობლობის საკითხი. ასეთი უფლებამოსილება, რა თქმა უნდა, დემოკრატიული და მისაღებია, მაგრამ იგი ეუფექტურია იმ შემთხვევაში, თუ აღმასრულებელი ორგანოს ხელმძღვანელი არჩეულია წარმომადგენლობითი ორგანოს მიერ. იმ შემთხვევაში, როდესაც აღმასრულებელი ორგანოს ხელმძღვანელი დანიშნულია ცენტრიდან, არაა გამორიცხული მასიური სახე მიიღოს დაპირისპირებამ წარმომადგენლობით (არჩეულ) და აღმასრულებელ (დანიშნულ) ორგანოებს შორის, რაც გაართულებს საბიუჯეტო-საგადასახადო სისტემების ოპტიმალუ-

რად ფუნქციონირებას და დაამუხრუჭებს რეგიონების სოციალურ-ეკონომიკურ განვითარებას. რა თქმა უნდა, ეს პიპოთემური ვარაუდია და უნდა ვირწმუნოთ, რომ საქართველოს დღევანდელ პირობებში ამას არ უნდა ექნეს პრაქტიკულად ადგილი, თუმცა თეორიულად იგი დასაშვებია.

საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუტის ფორმირება კიდევ უფრო მწვავედ სვამს საკითხს სახელმწიფოსა და თვითმმართველობის ორგანოებს შორის ფუნქციითა და უფლებამოსილებათა გამიჯვნის შესახებ. თვითმმართველობის საქმანობაში სახელმწიფოს ჩაურევლობა ადგილობრივი პრობლემების ოპტიმალური და ღროული გადაწყვეტის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი პირობაა. ამასთანავე, კიდევ ერთხელ უნდა გაესვას ხაზი, რომ თვითმმართველობას უნდა გადაეცეს ისეთი ფუნქციები, რომელთა რეალიზაციისათვის მათ გააჩნიათ ფინანსური, ორგანიზაციული და სხვა ხასიათის შესაძლებლობები. ამასთან, წინასწარ უნდა განისაზღვროს ამა თუ იმ უფლებამოსილების გადაცემა ადგილობრივ თვითმმართველობაზე, რა ღონით აამაღლებს მართვის ეფექტურობას და როგორ დააბალანსებს სახელმწიფოსა და თვითმმართველობის ადგილობრივ ორგანოთა ურთიერთობას.

საქართველოში დღეისათვის შექმნილი სიტუაცია გვკარნახობს, რომ საბიუჯეტო-საგადასახადო სისტემებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ჩამოყალიბებას წინ უნდა უძღვოდეს მაკროეკონომიკური და სამართლებრივი რეფორმების გატარება, ქვეყნის ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენა და ცივილიზებული პოლიტიკური ურთიერთობების ჩამოყალიბება.

ამასთანავე, მიმდინარე ეკონომიკური რეფორმები სულ უფრო მეტად მოითხოვენ მართვის ცენტრალური და ადგილობრივი ორგანოების ურთიერთობათა მუდმივ რეგულირებას. მისი ძირითადი მიმართულება უნდა იყოს რეგიონების უფლებისა და პასუხისმგებლობის გაფართოება ადგილობრივი პირობების გადაწყვეტაში მათი ეკონომიკური დამოუკიდებლობის გაფართოების ბაზაზე. ამასთან დასაშვალი როდია, რომ ზოგიერთი რეგიონი ატარებს დამატებით ღონისძიებებს თავისი ინტერესების დასაცავად. მაგალითად აჭარის ავტონომიურმა რესპუბლიკამ 1998 წელს თავი შეიკავა ცენტრალურ ბიუჯეტში კანონით გათვალისწინებული საგადასახადო შემოსავლების გადარიცხვაზე. ასეთი მიდგომა იწ-

ვეეს რეგიონებს შორის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების დონეებს შორის განსხვავების გაღრმავებას. აძლიერებს ცალკეული გერიგორიების ავტონომიზაციას და ქმნის ქვეყნის ეკონომიკური ღეინტეგრაციის საშიშროებას. ასეთი სიგუაციის თავიდან აცილების მიზნით, საჭიროა მთავრობის მიერ მაკროეკონომიკური და ფინანსური სტაბილიზაციის ღონისძიებების შემუშავებისას სათანადო ღონეზე გათვალისწინებულ იქნეს რეგიონების (განსაკუთრებით ავტონომიური რესპუბლიკების) თავისებურებანი და ნორმატიული აქტები არ ატარებდნენ მექანიკურ, უნიფიკირებულ ხასიათს.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ძირითად ფუნქციას გერიგორიული სოციალურ-ეკონომიკური პრობლემების რეგულირებასთან ერთად უნდა წარმოადგენდეს სახელმწიფო და რეგიონული ინტერესების ოპტიმალური თანშეწყობა და მაქსიმალური დაბალანსება. ამავე პრინციპს უნდა ეფუძნებოდეს სახელმწიფო რეგიონული პოლიტიკა. ამ მიზნით, საჭიროდ მიგვაჩნია, რეგიონების ინტერესების გათვალისწინებით ცენტრალური ხელისუფლების მიერ ცენტრისა და რეგიონების ეკონომიკური ურთიერთობების ამოსაყალი ორგანიზაციულ-მეთოდური წანამძღვრების შემუშავება, რომელიც საფუძელად უნდა დაედოს ქვეყნის რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის შემუშავებას, მასში, ჩვენი აზრით, უნდა აისახოს შემდეგი ძირითადი საკითხები.

– პასუხისმგებლობისა და რესურსების განცალკევება ცენტრსა და რეგიონებს შორის. საუბარია იმაზე, რომ თითოეული რეგიონი (დაწყებული ავტონომიური რესპუბლიკიდან სოფლამდე და დასახლებულ პუნქტამდე) უნდა იყოს უფლებამოსილი თავისი სპეციფიკიდან გამომდინარე დამოკიდებულად არეგულიროს ეკონომიკური ურთიერთობები. საკუთარი ფინანსური და მაგერიალური რესურსების შესაძლებლობებიდან გამომდინარე, დამოუკიდებლად მიიღოს გადაწყვეტილებები. ამასთან, რეგიონებს კანონმდებლობით უნდა მიემაგროს პასუხისმგებლობის ის სფეროები, რომლებშიც არაეის და არასოდეს არ ექნება ჩარევის უფლება;

– რეგულირების საზღვრების დადგენა. უნდა დადგინდეს გერიგორიული ინტერესებიდან გამომდინარე სამეურნეო საქმიანობის რეგლამენტაციისა და რეგულირების აუცილებელი ნორმები და პროცედურები. თითოეული გერიგორიული ღონისათვის

უნდა შემუშავდეს კონკრეტული ჩამონათვალი იმ დასაშვებ საგადასახადო, ადმინისტრაციული და სხვა ბერკეტებისა, რომლებითაც უნდა მოხდეს ზემოქმედება რეგიონის სამეურნეო სუბიექტებზე;

– გარანტიების დადგენა. უნდა შეიქმნას სამართლებრივი გარანტია იმისა, რომ სოციალური, ეკოლოგიური, ეთნიკური და სხვა ტერიტორიული ფასეულობანი დაცული და განვითარებული იქნება იმ შემთხვევაში, როდესაც ცენტრალური ხელისუფლების მიერ იქნება მიღებული გადაწყვეტილება რეგიონის ტერიტორიაზე ახალი მსხვილი სამეურნეო სუბიექტების შექმნის შესახებ;

– ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების სამეურნეო საქმიანობის განსაზღვრა. ხელისუფლების ადგილობრივი სტრუქტურები, რომლებიც გამოხატავენ რეგიონის ინტერესებს, ვალდებული უნდა იყვნენ მათ ხელთ არსებული რეგიონული რესურსები გამოიყენონ მხოლოდ და მხოლოდ ტერიტორიის სოციალურ-ეკონომიკური, ეკოლოგიური და ეთნიკური განვითარების მიზნით. საქონელმწარმოებელი სამეურნეო სუბიექტებისათვის ამ ფუნქციების დაკისრება დაუშვებელია, რადგან ასეთ შემთხვევაში ისინი ვერ უზრუნველყოფენ წარმოების ეფექტიანობის სათანადო დონეს და პროდუქციისა და მომსახურების კონკურენტუნარიანობის ამოცანას. ამ მხრივ, მათი ამოცანა უნდა შემოიფარგლოს კანონით გათვალისწინებული გადასახადების გადახდამი;

– კომერციალიზაციის საზღვრების დადგენა. აღნიშნული ფუნქცია გულისხმობს მართვის ტერიტორიული ორგანოების ჩართვას სამეურნეო საქმიანობაში, განსაკუთრებით რეგიონული საკუთრებისა და ადგილობრივი ბიუჯეტის სახსრების კომერციული მიზნით გამოყენებაში სამართლებრივი შეზღუდვების მქონე დაცვის პირობებში.

ყველა ზემოთჩამოთვლილი ფუნქციებისათვის საკანონმდებლო საფუძვლების შემუშავება და პრაქტიკაში მათი რეალიზაცია ხელს შეუწყობს როგორც მთელი ქვეყნის ეკონომიკური განვითარების დაჩქარებას, ასევე რეგიონული საბიუჯეტო-საგადასახადო სისტემების გაჯანსაღებას, და ტერიტორიული ეკონომიკის მართვასა და რეგულირებაში ადგილობრივი ხელისუფლების როლისა და მნიშვნელობის გაძლიერებას.

4.3. საბიუჯეტო-საგადასახადო სისტემის სრულყოფის ძირითადი მიმართულებები

საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემა, წარმოადგენს რა ეკონომიკის მართვის ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს ბერკეტს, მისი მეშვეობით სახელმწიფო ახორციელებს ქვეყნის ეკონომიკის რეგულირებას, მაგრამ ამ საქმიანობაში აღვილი აქვს რიგ ნაკლოვანებებს. კერძოდ, საქართველოში ბიუჯეტის შედგენა, როგორც წესი, ხდება ბიუჯეტისათვის დამახასიათებელი ძირითადი დატვირთვისა და სტრატეგიული მიზნების გათვალისწინების გარეშე და სწორედ ეს არის მიზეზი იმისა, რომ ეკონომიკის სტაბილიზაციამდე დადებითი გეგაელენა ამ მიმართულებით არ ხორციელდება. აღნიშნულიდან გამომდინარე, ეფექტური საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის შექმნა ეკონომიკის სტაბილიზაციის ძირითად პრობლემას წარმოადგენს და ამიტომ, მისი სრულყოფის გზების ძიება, ეროვნულ-სახელმწიფოებრივი ინტერესების კონცეფციის დამუშავება, უპირველეს ყოვლისა, ეკონომიკური პოლიტიკის მიზნებისა და ამოცანების გათვალისწინებით უნდა განხორციელდეს.

თანამედროვე მსოფლიო საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემების ანალიზი გვიჩვენებს, რომ თავიანთი ფუნქციონირების პროცესში ისინი კომპრომისებს უშეებენ, მაგრამ, მიუხედავად ამისა, თითოეული ქვეყანა ცდილობს შექმნას ისეთი მოქნილი საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემა, რომელიც ოპერატიულად შეეწყობა ცვალებად ეკონომიკურ სიტუაციას, პარალელურად შეძლებს დროის ყველა მოცემულ მომენტში სახელმწიფოს მიერ დასახული კონკრეტული ეკონომიკური მიზნებისა და ამოცანების თავისებურებების გათვალისწინებას.

აღნიშნულიდან გამომდინარე, ოპტიმალური საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის შექმნა ეკონომიკური მეცნიერების ერთ-ერთი ყველაზე რთული პრობლემაა, და თუ ვიმსჯელებთ მის შესახებ გამართული დისკუსიების მიხედვით, დავინახავთ, რომ, სამწუხაროდ, ჯერ კიდევ შორს ვართ ამ საკითხის საბოლოოდ გადაწყ-

ეგისაგან¹. ამასთანავე, თუ იმასაც გაეითვალისწინებთ, რომ მსოფლიო ეკონომიკურ მეცნიერებას ჯერ არ შეუქმნია ყველასათვის მისაღები და მოსაწონი საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის მოდელი, არ უნდა გაგვიკვირდეს, რომ საქართველოს საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემა მოითხოვს სრულყოფას.

საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემა ისეთი უნდა იყოს, რომ ბიუჯეტის შემოსაულების ზრდასთან ერთად, არ ჩაახშოს კერძო მეწარმეობის საქმიანობა. გასათვალისწინებელია ისიც, რომ ამ სისტემის მექანიზმების ორიენტაცია მხოლოდ ქვეყნის საფინანსო-ეკონომიკური მდგომარეობის სტაბილიზაციაზე, სამწუხაროდ, არ იძლევა ეკონომიკის კრიზისიდან გამოყვანისა და აღმავლობის შესაძლებლობას. აღნიშნულიდან გამომდინარე, ჩვენი აზრით, საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემას უნდა ჰქონდეს მრავალმხრივი მიზნობრივი ხასიათი. მხედველობაში გვაქვს, ერთი მხრივ ის, რომ მისი საშუალებით აუცილებელია მოხდეს სახელმწიფო ბიუჯეტის ფორმირება, ხოლო, მეორე მხრივ, საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემამ უნდა უზრუნველყოს სასტარტო ეკონომიკური პირობების გათანაბრება და ეკონომიკის ნორმალური ფუნქციონირებისათვის პირობების შექმნა.

აღნიშნულიდან გამომდინარე, უნდა აღმოიფხვრას საგადასახადო გეირთის არათანაბარი განაწილების პრაქტიკა, რომელიც ყველა შემთხვევაში იწვევს ბიუჯეტისათვის დანაკარგებს², რაც შეეხება საწარმოთათვის საგადასახადო ღირებულებათა რესტრუქტურიზაციის პროცედურას, იგი, ექსპერტების შეფასებით, კორუფციის მაღალი რისკის შემცველია, რადგან რესტრუქტურიზაციის შესახებ მიღებული გადაწყვეტილებების საფუძველად წარ-

¹ რ. კაკულია. საგადასახადო პოლიტიკა და საგადასახადო სისტემის შეფასების კრიტერიუმები. საქართველოს ეკონომიკურ მეცნიერებათა აკადემია. შრომები. I ტომი, თბ., 2000, გვ. 121, ი. მესხია, ვ. ბასარია. საქართველოს საგადასახადო სისტემის სრულყოფის საკითხები. თბ., 2001, გვ. 45. ვ. პაპავა. საგადასახადო სისტემა ეტაპობრივად უნდა გარდაიქმნას. გაზეთი „საქართველოს რესპუბლიკა“, №26, გვ. 5. ნოემბერი, 1999, №320. ვ. გამსახურდია. ფინანსების როლი საქართველოს გარდამავალ ეკონომიკაში, თბ., გამომცემლობა „მერიდიანი“. 1977. გვ. 102.

² ვ. პაპავა. საგადასახადო კორუმპირებულობის ინდექსი – ქვეყნის ეკონომიკის სურათი. გაზეთი „საქართველოს რესპუბლიკა“. 2000, №28. გვ. 5.

პოლგენილი კრიტერიუმები ბუნდოვანი და ხშირ შემთხვევაში, სუბიექტურია¹.

საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის მოქმედების ხარისხს განამდგრავს ის მდგომარეობა, თუ რამდენად გამჭვირვალე და მიუკერძოებელია მისი მოქმედების არე ბიუჯეტის ფორმირებაში და რამდენად წარმატებით ხდება შემოსაველების რეგენერაცია, შემდგომში მათი ეკონომიკის სტაბილიზაციისათვის ანუ სახელმწიფოებრივი ინტერესების განსახორციელებლად წარმართვა.

სახელმწიფოს ეკონომიკური როლი ფინანსების თვალსაზრისით, სახელმწიფო ხარჯებში გამოიხატება. სახელმწიფო ხარჯების დასაფარავად სახელმწიფო შემოსაველების ფორმირება გულისხმობს შემოსაველების ხარჯებად გადაქცევას. სახელმწიფო ბიუჯეტის შედგენისას სახელმწიფო ხარჯები წინ უნდა უსწრებდეს სახელმწიფო შემოსაველების განსაზღვრას². ეს აქსიომაა, მაგრამ ჩვენი ქვეყნის მაგალითზე, როგორც პრაქტიკა გვიჩვენებს, იგი ხშირად ირღევეა და სწორედ ეს გახლავთ, ჩვენი ამრით, დაუსაბუთებელი და, ამასთანავე, დაუმთავრებელი სეკვესტრიზაციის ერთ-ერთი მიზეზი, რა თქმა უნდა, ძირითად მიზეზთან, კორუფციასთან ერთად, რომელიც არსებობს საბიუჯეტო შემოსაველების მობილიზაციისა და განაწილების სტრუქტურებში, რაც უარყოფითად მოქმედებს ეკონომიკის ნორმალური ფუნქციონირების პროცესზე.

როგორც ცნობილია, ჩვენს ქვეყანაში დღეისათვის მოქმედებს მუხლობრივი ბიუჯეტი და მუდმივად არსებული პრობლემების მიუხედავად, 1996-2001 წლებში ბიუჯეტში საგადასახადო შემოსაველების წილი მნიშვნელოვნად იზრდება (მაგალითად, აქციზით შემოსული თანხების მოცულობა ამ პერიოდში 55,7%-ით გაიზარდა, დამატებული ღირებულების გადასახადის მეშვეობით კი - 125%-ით. ამავე პროცენტით იზრდება თითქმის ყველა გადასახადიდან

¹ ვ. პაპავა. საქართველოში კორუფციის შეზღუდვის ეკონომიკური მიდგომა. საქართველოს ეკონომიკის მიმართულებები. ეკონომიკური პოლიტიკისა და სამართლებრივი საკითხების ქართულ-ევროპული საკონსულტაციო ცენტრი. კვარტალური მიმოხილვა. 2000, №3-4. გვ. 63.

² გ. გამსახურდია. უახლოესი პერიოდის გადაუდებელი ღონისძიებების შესახებ. ჟურნალი „მაკრო-მიკრო ეკონომიკა“. ივლისი-აგვისტო, 2000. გვ. 40. ეკონომიკური კონცეფცია 2001 წლის ბიუჯეტისათვის. ეკონომიკის, მრეწველობისა და ვაჭრობის სამინისტრო. გაზეთი „ბანკები და ფინანსები“. 2000, №60, გვ.11.

მიღებული თანხები, როგორც ცენტრალურ ბიუჯეტში, ასევე ადგილობრივ ბიუჯეტში), თუმცა ბიუჯეტის შევსებისათვის და იმ ხარჯების დასაფინანსებლად, რომლებიც საანალიზო პერიოდის ბიუჯეტებით არის გათვალისწინებული, მაინც არ არის საკმარისი.

ნებისმიერ ქვეყანაში, სახელმწიფო ბიუჯეტის შედგენისას, უპირველესი მიზანი აისახება საზოგადოების წინაშე არსებული პრიორიტეტების გათვალისწინებით არსებული საბიუჯეტო რესურსების მაქსიმალურად ეფექტურ გამოყენებაში.

ხარჯების მოცულობის რეალურ საშემოსავლო ბაზაზე დაყრდნობის გარეშე „დაკანონება“ არაფერს ცვლის ბიუჯეტის საბოლოო რეალურ აღსრულებაში, სამაგიეროდ მიეყვართ ისეთ შედეგამდე, როდესაც: პირველი, წარმოქმნილი დავალიანება (თანმიმდევრული დაგროვების პირობებში, რასაც ადგილი აქვს ჩვენს პრაქტიკაში) სამეურნეო შედეგის მაგივრად, იწვევს სახელმწიფოს გაკოტრებას; მეორე, ბიუჯეტის მიხედვით გათვალისწინებულ დაფინანსებაზე ორიენტირებული უწყებები იღებენ არასწორ სამეურნეო გადაწყვეტილებებს, რასაც იწვევს მათ განკარგულებაში ფაქტობრივად არსებული ფინანსური რესურსები და რასაც თან სდევს მათი საქმიანობის არაეფექტურობა; მესამე, ბიუჯეტის მიხედვით გათვალისწინებული გადაჭარბებული დაპირებების პირობებში არ ფინანსდება თვით მთავარი პრიორიტეტებიც, რაც იწვევს ფინანსური რესურსების საერთო ჯამური სარგებლიანობის ეფექტურობის შემცირებას; მეოთხე, საბიუჯეტო კრიზისი თავის მხრივ ნეგატიურ გეგავლენას ახდენს ფულად-საკრედიტო სისტემაზე და, ამასთანავე, აფერხებს მეწარმეობის განვითარებას, რომელიც პარალიზებულია სახელმწიფო შესყიდვების სისტემაში არგადახდების მოცულობის ზრდის გამო; მეხუთე, კორუფციისა და ჩრდილოვანი ეკონომიკის მოცულობის ზრდის პირობებში რეალურად შესაძლებელ ხარჯების გამოყოფაზე გადაჭარბებული ხარჯების დაპირების შედეგია საბიუჯეტო კრიზისი, რომელიც, საბოლოო ჯამში, საერთო-საზოგადოებრივ ღესგაბილიზაციას იწვევს და დამანგრეველი ძალით ზემოქმედებს ქვეყნის საფინანსო-ეკონომიკურ მდგომარეობაზე.

აღნიშნული მდგომარეობიდან გამოსავალს, ჩვენი აზრით, პროგრამულ ბიუჯეტზე ეტაპობრივი გადასვლა წარმოადგენს, რადგანაც, პროგრამული ბიუჯეტის შემთხვევაში, რესურსების დანაწი-

ლება განხორციელდება კონკრეტული სტრატეგიული გეგმის მიღწევის მიზნით. ბიუჯეტის შედგენის მიმართ ასეთი მიდგომა ეფუძნება რა ეკონომიკისა და საბიუჯეტო სისტემის ანალიზს, ბიუჯეტის დაგეგმვის პერიოდს ზრდის სამ ან მეტ წლამდე, რაც საშუალებას აძლევს გადაწყვეტილების მიმღებ სახელმწიფო ორგანოებს, თვალნათლივ დაინახონ რესურსებთან დაკავშირებით მათ მიერ მიღებული გადაწყვეტილების შედეგი.

ჩვენი აზრით, ბიუჯეტი არ შეიძლება განხილულ იქნეს, როგორც მხოლოდ ცხრილების ნაკრები, რომელიც სახსრების ხარჯვის უფლებას იძლევა და ნათლად არ მიგვითითებს, თუ რა მიზანს ემსახურება იგი, საიდან ხდება სახსრების მობილიზება და რა პოტენციალი გააჩნია ქვეყანას გადასახადების თვალსაზრისით. ამასთან, როდესაც საუბარია გამჭვირვალობაზე, ეს არ უნდა აღიქმებოდეს როგორც მხოლოდ ფინანსური სახსრების მოძრაობის გამჭვირვალობა, არამედ ბიუჯეტში გადასახადების წილის მაქსიმალურად გაზრდამ გადასახადის გადამხდელს უნდა დაინახოს, სად მიდის და რა მიზანს ემსახურება მის მიერ გადახდილი გადასახადი.

ასევე მეტად მნიშვნელოვნად მიგვაჩნია ღონისძიებების ან ინდიკატორების შეთანხმებული კრებულის არსებობა, სადაც სამთავრობო პროგრამული ხარჯები და ამ ხარჯების მიზნობრივი გამოყენება, მათი შედეგები დაკავშირებული იქნება მოსახლეობის სოციალური მდგომარეობის გაუმჯობესებასთან.

სახელმწიფო ხარჯებისა და შემოსაულებლის თანაფარდობა, მათი ურთიერთკავშირი ბიუჯეტში ფინანსური ურთიერთობების ერთ-ერთი მთავარი პრობლემაა. სწორედ იგი განსაზღვრავს ქვეყნის საგადასახადო დაბეგვრის მოცულობის შემცირებას ან გაზრდას. აღნიშნულიდან გამომდინარე, თანამედროვე ეტაპზე ბიუჯეტური კლასიფიკაციის სრულყოფას განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება, რომელიც თავის მხრივ, გულისხმობს სახელმწიფო ხარჯებისა და შემოსაულებლის სისტემატიზაციის საფუძველზე ბიუჯეტის რაციონალურ შედგენას, მის შესრულებას, აღრიცხვის გამჭვირვალობასა და პარალელურად გამოყოფილი თანხების მიზნობრივ გამოყენების ფინანსური კონტროლის გაძლიერებას. აღნიშნული კი ხარჯების მუდმივი ანალიზის დროს მოითხოვს სამგვარ მიდგომას: ხარჯების პერსპექტიულ დაგეგმვას, ბიუჯეტის

დეფიციტის ანალიზსა და გაურკვეველობის ფაქტორის მხედველობაში გათვალისწინებას.

ხარჯების პერსპექტიული დაგეგმვა სხვა არაფერია, თუ არა დღევანდელი საფინანსო პოლიტიკის ფინანსური შედეგების პერსპექტივაში დანახვა. ვინაიდან საქართველოში არ არის შემუშავებული საფინანსო პოლიტიკა, აქედან გამომდინარე, არც ხარჯების პერსპექტიული დაგეგმვა არსებობს. რაც შეეხება ბიუჯეტის სისტემის კლასიფიკაციას, იგი საფინანსო პოლიტიკას კარნახობს ფინანსური რესურსების იმ საზღვრებს, რომლის ფარგლებში მას შეუძლია მოქმედება სახელმწიფო ხარჯებისა და შემოსავლების რაციონალური ორგანიზაციის თვალსაზრისით. საფინანსო პოლიტიკით უნდა განისაზღვროს ქვეყნის ტერიტორიაზე შექმნილი შემოსავლები და მან უნდა უზრუნველყოს ხარჯების მთელი კომპლექსის დაფინანსება შემოსავლების წყაროების განსაზღვრით და, შესაბამისად, ბიუჯეტის სახსრების გამოყენების მიმართულებების რეგულირება, რაც, თავის მხრივ, რეალური ბიუჯეტის შედგენისა და შესრულების აუცილებელ პირობად მიგვაჩნია. ასეთი მიდგომით საშუალება მოგვეცემა დავარეგულიროთ, ჩვენი აზრით, ბიუჯეტის სტრუქტურა, კლასიფიკაციაში ცვლილებების შეტანისას ბიუჯეტის შესრულების დროულად უზრუნველყოფა და, რაც მთავარია, სახსრების მიზნობრივი დანიშნულებით ხარჯვა.

სამწუხაროდ, ბიუჯეტის კლასიფიკაციაში, ისე, როგორც ბიუჯეტის პროცესის სრულყოფაში, არაერთი არსებითი ცვლილება არ მომხდარა, იგი კვლავ ძველი მეთოდებითა და ხერხებით ხორციელდება. აღნიშნულიდან გამომდინარე, შეიძლება დავასკვნათ, რომ საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგია მოითხოვს დაუყოვნებლივ გადასინჯვას, ვინაიდან მისი ხელოვნური დაბალანსების ცდა ქვეყნისათვის ზიანის გარდა, არაფრის მომგანი არ არის. ამიგომ ბიუჯეტის შედგენის დროს ხარჯებს უპირატესობა უნდა მიეცეს, შემოსავლებთან შედარებით, რამდენადაც მიზეზშედეგობრივი კავშირი ბიუჯეტის შედგენისთანავე უნდა იყოს დაცული. წინააღმდეგ შემთხვევაში, ბიუჯეტის სეკვისტრირება ყოველთვის იქნება მოსალოდნელი და, დაშვებულ შეუძლოებზე პასუხისმგებლობის აცილების თვალსაზრისით, შეიძლება ქრონიკულ მოვლენად გადაიქცეს.

აღსანიშნავია, რომ სახელმწიფო ბიუჯეტის ფორმირება და დამ-

ტკიცება ერთია, მაგრამ მთავარია მისი შესრულება. აღნიშნულიდან გამომდინარე, ბიუჯეტურ პროცესს სახელმწიფო რეგულირება სჭირდება, რაც, სამწუხაროდ, ჩვენი ქვეყნის მაგალითზე არ ხორციელდება. ამას მოწმობს ბოლო ხუთი წლის განმავლობაში ბიუჯეტის სრულყოფის პროცესში ჩაქვარდნები, ბიუჯეტის დეფიციტისა და სექტორულირების ქრონიკულ ხასიათში გადასვლა, აღნიშნულ საქმეში უპასუხისმგებლობის ზრდა. ჩვენი ამრით, ამ მდგომარეობის გამოსწორებისათვის აუცილებელია, განსაკუთრებული ყურადღება მიექცეს იმის გარკვევას, პირველი, თუ რა მოცულობის დეფიციტი უნდა დაედოს საფუძვლად ეკონომიკური პოლიტიკის ფორმირებასა და განხორციელებას; მეორე, რა ცვლილებებია საჭირო, რომელსაც სახელმწიფო ხარჯების მდგომარეობა და მათი მართვა მოითხოვს და, მესამე, რა სახის რეფორმებია აუცილებელი საგადასახადო კანონმდებლობის შემუშავებისა და გადასახადების ამოღებისათვის. ამ საკითხების გადაწყვეტა კი შეუძლებელია ბიუჯეტის დეფიციტის შედეგების მაკროეკონომიკური ანალიზისა და ინფლაციასთან მისი კავშირის გარკვევის გარეშე.

საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის სრულყოფის როლისა და პრაქტიკული მნიშვნელობის განსაზღვრა ქვეყნის ეკონომიკის სტაბილიზაციის მიღწევაში ობიექტურად მოითხოვს, რომ პარლამენტის მიერ მიღებულ იქნეს ეფექტიანი პოლიტიკური გადაწყვეტილებები წლების განმავლობაში არსებული ზემოთ აღნიშნული ნაკლოვანებების აღმოსაფხვრელად, ამისათვის კი აუცილებელია სამთავრობო დონეზე შემუშავდეს ცალკეული პრიორიტეტული ღარგების განვითარების სახელმწიფო პროგრამები, გადაწყვეტილებათა პაკეტები, რომელთა გამოყენება მომავალში სამუალებას მისცემს ფინანსთა სამინისტროს, შეისწავლოს პარლამენტის მხრიდან შემოთავაზებულ სახელმწიფო პროგრამებში ცვლილებები მათ თანმდევ დანახარჯებსა და მოცუბასთან ერთად ასევე აუცილებელია, აღნიშნული ცვლილებები გათვალისწინებულ იქნეს ბიუჯეტის დამუშავების საწყის ეტაპზე და, რაც მთავარია, ასეთი მიდგომითა და წინასწარ გაგარებული ღონისძიებებით მოიხსნას გაუთავებელი დაპირისპირება პარლამენტსა და ფინანსთა სამინისტროს შორის, ბიუჯეტის დამტკიცება-დაუმტკიცებლობის შემთხვევაში, უპასუხისმგებლობის ურთიერთგადაბრალბების, ასევე ბიუ-

ჯეგის მიღების პროცესში ყველა ნაკლოვანებებში ფინანსთა სამინისტროს დადანაშაულება, ამის პარალელურად ამადლდება სხვა ეკონომიკური პროფილის სამინისტროების პასუხისმგებლობაც ბიუჯეტის მიღების პროცესის პირველი ეტაპზე, რეალობასთან მისი მიახლოების თვალსაზრისით.

ამ გზით საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის ფუნქციონირება აღარ შეიძლება. გამოსავალი უნდა ვეძებოთ საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის ნორმალური ფუნქციონირების ხელშეშმწევი მიზეზების გამოვლენაში, ხელშეშმწეობი პირობების და პრობლემების განსაზღვრაში და არა უცხოეთიდან მოსალოდნელი, მისაღები დახმარების იმედით, ეკონომიკურად დაუსაბუთებელია, ეროვნულ-სახელმწიფოებრივი ინტერესების უკულებელყოფით, ბიუჯეტის შემოსავლების ნაწილის შევსება პრივატიზაციიდან მიღებული მიზერული თანხებით.

ჩვენი აზრით, ასევე ყურადღების გამახვილებაა საჭირო არა მარტო ნასესხები ღოლარების მეშვეობით ეკონომიკის მართვაზე, არამედ სახელმწიფო ბიუჯეტში საგადასახადო შემოსავლების მობილიზების, ხარჯების წარმართვის მექანიზმების მეცნიერულად დამუშავებასა და პრაქტიკულად დანერგვაზე, სწორედ ეს გახლავთ საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის მეშვეობით ეკონომიკის სტაბილიზაციის მიღწევის ძირითადი პირობა და ამ მიზნიდან გამომდინარე, საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის ფუნქციონირების პრობლემებისა და მათი გადაწყვეტის გზების განსაზღვრის საფუძველი.

4.4. საბიუჯეტო შემოსავლების გამოთანაბრების უცხოურ გამოცდილებათა ანალიზი, განზოგადება და მათი გამოყენების შესაძლებლობანი

ნებისმიერი ქვეყნის ეკონომიკურ და პოლიტიკურ რეფორმებში საბიუჯეტო სისტემის პრობლემებს მნიშვნელოვანი ადგილი უჭირავს. ამ სფეროში წარმოქმნილი კრიზისის აღმოფხვრა მაკროეკონომიკური სტაბილიზაციის ამოცანას წარმოადგენს. ამასთან, კრიზისი ვლინდება არა მხოლოდ ბიუჯეტის დეფიციტითა და უმარმამარი სახელმწიფო ვალით, არამედ ქვეყნის საბიუჯეტო სისტემის ვერტიკალურ და ჰორიზონტალურ დონეებზე დაუბალან-

სებლობით, რომელიც ქვეყნის ცენტრსა და მასში შემავალ რეგიონებს შორის ფინანსურ და პოლიტიკურ წინააღმდეგობებს ამწეავებს.

ადმინისტრაციულ-მბრძანებლური ეკონომიკის პირობებში რეგიონული ბიუჯეტი ცენტრალური ბიუჯეტის მკაცრ ჩარჩოებში იყო მოქცეული. ისინი პირდაპირ კავშირში იმყოფებოდნენ ცენტრალურ ბიუჯეტთან, რაც მთლიანობაში მთელი საბიუჯეტო სისტემის პორიზონტალურ და ვერტიკალურ დაბალანსებულობას უზრუნველყოფდა. მაგრამ რადიკალური ეკონომიკური და პოლიტიკური რეფორმების, საბაზრო ურთიერთობათა ფორმირების პირობებში ძველი კავშირები გამოუსადეგარი აღმოჩნდა.

მიუხედავად სერიოზული ეკონომიკური და პოლიტიკური შედეგებისა, ამ პრობლემამ ჩვენი ქვეყნის რეფორმაგორებისა და პოლიტიკური მოღვაწეების მხრიდან სათანადო ყურადღება ვერ დაიმსახურა. პრაქტიკულად, არ არის გაშუქებული ის საკითხები, რომლებიც ეხება მოცემული დაუბალანსებლობის მიზეზებსა და მასშტაბებს, გამოთანაბრების გზებსა და მეთოდებს. ამ თეალსაზრისით, სასარგებლო იქნება უცხოეთის ქვეყნების გამოცდილება, რომლებიც უკვე რამდენიმე ათეული წლების მანძილზე იყენებენ და სრულყოფენ ხელისუფლების სხვადასხვა დონეზე საბიუჯეტო გამოთანაბრების მექანიზმებს.

ბიუჯეტთაშორისი ურთიერთობების რეგულირების ამოცანას წარმოადგენს ეფექტურად გამოათანაბროს წარმოქმნილი დისპროპორციები. მას უნდა ჰქონდეს კანონის ძალა, რომელიც არ შელახავს არც ცენტრის და არც რეგიონის ინტერესებს. ცხადია, რომ ასეთი მიდგომისათვის შეუთავსებელია სპეციალური შეღავათიანი რეჟიმები ცალკეული მონაწილისათვის ან ორმხრივი შეთანხმება ბიუჯეტის შემოსულობათა განაწილების შესახებ.

ვერტიკალური გამოთანაბრებისათვის ამოსავალ მომენტს წარმოადგენს ხელისუფლების დონეებს შორის ვალდებულებების მკაფიო გამიჯვნა და მათთვის ამ ვალდებულებების შესასრულებლად საკმარისი შემოსავლების გამოყოფა. სახელმწიფო შემოსავლები შეიძლება სხვადასხვა მეთოდებით განაწილდეს – საგადასახადო წყაროების გამიჯვნის საფუძველზე, გადასახადით დაბეგვრის უფლებების დიფერენციაციით და ა.შ.

რიგი გადასახადებისა, რომლებიც თავიანთი თვისებებით უფ-

რო მეტად უმრუნელოყოფენ ცენტრალური ხელისუფლების ფუნქციების შესრულებას, მკაცრი განაწილების ობიექტს წარმოადგენენ.

მაგალითად, ცენტრალური ბიუჯეტის საკუთარ საგადასახადო წყაროებს წარმოადგენს საშემოსავლო გადასახადი, ღღ, რიგი აქციზებისა და საბაჟო გადასახადები, ე.ი. გადასახადის ის სახეები. რომლებიც შეესაბამებიან ცენტრის ფუნქციებს, რაც დაკავშირებულია რესურსების გადანაწილებასთან და გამოყენებასთან, ასევე მაკროეკონომიკურ რეგულირებასთან.

ცენტრალურ ბიუჯეტში გადასახადის ძირითადი სახეების თავმოყრამ შეიძლება ბიუჯეტის ქვედა რგოლზე შემოსავლების საკმარისობა გამოიწვიოს. ეს პრობლემა შეიძლება გადაწყდეს გადასახადით დაბეგვრის უფლებების გადანაწილებით. ეს უკანასკნელი საშუალებას იძლევა, განისაზღვროს დამატებითი გადასახადები ცენტრალურ ხელისუფლებასთან შეთანხმებული (უფრო დაბალი) განაკვეთებით. იმ ქვეყნებში, სადაც შემოსავლების განაწილების ამ მეთოდებს ფართოდ იყენებენ, ხელისუფლების თითოეული დონე დამოუკიდებელ საგადასახადო სისტემას ფლობს, რომელიც ბიუჯეტების ფუნქციონირების დამოუკიდებლობის მაღალ დონეს უმრუნელოყოფს.

ამ ვარიანტისაგან განსხვავებით, საბიუჯეტო შემოსავლების განაწილება შეიძლება დაეფუძნოს ძირითად საგადასახადო წყაროებში ხელისუფლების სხვადასხვა დონის წილობრივ მონაწილეობას. ამ შემთხვევაში, შემოსავლების საკუთარი წყაროები მეორხარისხოვან როლს ასრულებენ და ბიუჯეტების უწყვეტი ფუნქციონირებისათვის განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს ბიუჯეტთაშორისი ურთიერთობების რაციონალურ ჩარჩოებში მოქცევა.

საგადასახადო შემოსულობათა პირდაპირი განაწილება იესება სუბსიდიების გადანაწილების გზით. საბიუჯეტო გრანსფერგები გამოიყენება როგორც ვერტიკალური, ასევე ჰორიზონტალური გამოთანაბრებისათვის. მთლიანობაში სუბსიდიების სიდიდის შეფარდება ცენტრალური ბიუჯეტის საკუთარ შემოსავლებთან, ითვლება საბიუჯეტო სისტემის დაბალანსებულობის ერთ-ერთ მაჩვენებლად.

ვერტიკალური დაბალანსებულობის მიღწევა წარმოადგენს სა-

ბიუჯეტო სისტემის გამოთანაბრების პირველ ეტაპს. მაკროდონეზე ბიუჯეტის ერთობლივი შემოსაწდებისა და ხარჯების ტოლობის დროსაც კი, როგორც წესი, შენარჩუნებულია არსებითი განსხვავებები ცალკეული ტერიტორიების ბიუჯეტებში. ეს ხშირად განპირობებულია ადგილობრივი ხელისუფლებისაგან დამოუკიდებელი ფაქტორებით, მაგალითად, ეკონომიკური განვითარების დონით. მოსახლეობის რაოდენობით და სიმჭიდროვით, ბუნებრივი რესურსების არსებობით, ბუნებრივ-კლიმატური თავისებურებებით. პრაქტიკულად ყველა ქვეყანა ატარებს ღონისძიებებს, პორიზონტალურ საბიუჯეტო განსხვავებათა შემცირებისათვის. ამას ახორციელებენ შესაბამის სამუშაო ღონემდე ან რეგიონების და ტერიტორიების საგადასახადო პოტენციალის (ბიუჯეტის შემოსაწდლიანობის) ამალღების გზით, ან სახელმწიფო სოციალური პოლიტიკის კონკრეტული მიმართულებებით ხარჯების ფაქტიური მოცულობის გამოთანაბრებით. თუ რეგიონების ღონეზე გამოთანაბრება ცენტრალური ხელისუფლების კომპეტენციაში შედის, ტერიტორიების ღონეზე რეგიონული ხელისუფლების კომპეტენციაში.

პორიზონტალური გამოთანაბრება ხორციელდება საბიუჯეტო ანარიცხების სისტემის დახმარებით, რომელიც ითვალისწინებს გრანსფერტული ფონდების ფორმირებას. ფონდების წარმოქმნისა და განაწილების მექანიზმის შემუშავება საგადასახადო პოტენციალის გამოთანაბრების მიზნით, წარმოადგენს რთულ პოლიტიკურ-ეკონომიკურ ამოცანას, რომელიც მოითხოვს არა მხოლოდ ღარიბი, არამედ მდიდარი რეგიონების ინტერესების გათვალისწინებას და შეთანხმებას. ამასთან, ქვეყნები არ ისწრაფვიან რეგიონების საგადასახადო პოტენციალის გამოთანაბრებისაკენ, რათა თავიდან აცილებული იქნას საკუთარი საბიუჯეტო შემოსაწდების გაფართოების სტიმულის შესუსტება.

მიზანმიმართული ეერტიკალური და პორიზონტალური გამოთანაბრების იღვის წარმოშობა დასაწდეთში დაკაემირებულია 30-იანი წლების გრძელვადიანი დეპრესიის ეპოქასთან. ამ იღვის წარმოქმნა დაკაემირებული იყო ამავე დროს საბიუჯეტო სისტემების მკვეთრი მდგომარეობის გაუარესებით, მათი პრაქტიკული განხორციელება მოხდა უკვე მის შემდგომ პერიოდში. საბიუჯეტო კაემირების გართულება ხელისუფლების სხვადასხვა ღონე-

ებს შორის განაპირობებენ საბიუჯეტო დაბალანსების აღმოფხვრის მექანიზმების სრულყოფის აუცილებლობას. მაღალგანვითარებულ და განვითარებად ქვეყნებში ამ სფეროში მდიდარი გამოცდილებაა დაგროვილი. უცხოეთის ქვეყნებში არსებობს მდიდარი გამოცდილება საბიუჯეტო გამოთანაბრების საკითხებზე. ჩვენი ქვეყნისათვის განსაკუთრებით საინტერესოა აშშ-ის, კანადის, გერმანიის და ზოგიერთი სხვა ქვეყნების მიერ პრაქტიკაში აპრობირებული და დანერგილი ვადებისა და ფორმების ანალიზი და განზოგადება.

აშშ-ში, სხვა ფედერალური სახელმწიფოებისაგან განსხვავებით პორიზონტალური საბიუჯეტო დაბალანსების შერბილება არ წარმოადგენს მუდმივ, მიზანმიმართულ პოლიტიკას. გამოთანაბრების პრობლემა აქ საგადასახადო-საბიუჯეტო უფლებამოსილებათა ამკარა გამიჯვნის მეშვეობით წყდება. სწორედ ამის საფუძველზე ფორმირდება საგადასახადო სისტემა და ავტონომიურად ფუნქციონირებადი ბიუჯეტები. სახსრების უკმარისობა კომპენსირდება უპირატესად მემდგომი ბიუჯეტებიდან მიზნობრივი სუბსიდიების გაცემის გზით.

ისტორიულად შტატები გადასახადით დაბეგვრის სფეროში ისეთივე უფლებებს ფლობენ, როგორსაც ფედერალური ხელისუფლება ამასთანავე, შტატების საბიუჯეტო უფლებამოსილებები იმდუდება ფედერალური და საშტატო კონსტიტუციებით, ასევე საკანონმდებლო აქტებით, რომლებშიც დაფიქსირებულია ბიუჯეტის დაბალანსების აუცილებლობა და გამოყენებული შემოსაულების წყაროების სახეები. მეორე შეზღუდვას წარმოადგენს კონკურენცია შტატებს შორის კაპიტალის მოზიდვის საქმეში. ადგილობრივი ორგანოების ფისკალური უფლებამოსილებები შეზღუდულია უფრო მეტად, ისინი მთლიანად განისაზღვრებიან შტატების მიერ დელეგირებული უფლებების ფარგლებში.

ფედერაციის შტატებთან და შტატების ადგილობრივ ორგანოებთან ფისკალური ურთიერთობების რეგლამენტირება მინიმუმამდეა დაყვანილი. კანონის თანახმად, ფედერალურ მთავრობას არ შეუძლია გადასახადით დაბეგვროს შტატებს გარეთ საქონლისა და მომსახურების გაგანა და ვალდებულია, გამოიყენოს ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე ფედერალური გადასახადით დაბეგვრის ერთიანი წესი. ამავე დროს, შტატებს ეკრძალებათ დააწე-

სონ დისკრიმინაციული გადასახადები იმ მეწარმეების მიმართ, რომლებიც მოქმედებენ სხვა შტატებში, აშშ-ს კონგრესის შესაბამისი გადაწყვეტილების გარეშე¹.

ხელისუფლების სხვადასხვა დონეები ფლობენ გარკვეულ იმუნიტეტს „ჯვარედინი“ გადასახადით დაბეგვრის მიმართ. მაგალითად, სამშაგო და ადგილობრივ მთავრობებს არ შეუძლიათ უშუალოდ გადასახადით დაბეგრონ ფედერალური ორგანოების აქტივები, ფასიანი ქაღალდები და საქმიანობა. ამის შედეგად, ფედერალური ორგანოები არ იხდიან სამშაგო და ადგილობრივ გადასახადებს. ფედერალური ფასიანი ქაღალდები განთავისუფლებულია სამშაგო და ადგილობრივი კაპიტალის გადასახადისაგან, ხოლო მათზე პროცენტი ადგილობრივი და სამშაგო სამემოსავლო გადასახადისაგან.

ამავდროულად, შტატებისა და ადგილობრივი მთავრობების შემოსავლები არ იბეგრება ფედერალური სამემოსავლო გადასახადით, ხოლო სამშაგო და ადგილობრივი ორგანოების ფასიანი ქაღალდების პროცენტული შემოსავლები – პირადი და კორპორაციული სამემოსავლო გადასახადით.

საგადასახადო წყაროები ნათლად არის განსაზღვრული. ფედერალურ მთავრობას გააჩნია განსაკუთრებული უფლება საბაჟო გადასახადების, საფოსტო სამსახურის გადასახადების, სოციალური და სამედიცინო დაზღვევის გადასახადების აკრეფაზე. სამშაგო და ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებს განსაკუთრებული უფლება გააჩნიათ ქონების გადასახადების, რეალიზაციის საერთო გადასახადების, აეგოგრანსპორტის რეგისტრაციის, სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვების გადასახადების აკრეფაზე. გადასახადების სხვა სახეები – პირად და კორპორაციულ შემოსავლებზე, მემკვიდრეობაზე და ჩუქებაზე, გადასახადები, აქციები ხელისუფლების ყველა დონის მიერ შეიძლება გამოყენებული იქნეს მათი შეხედულებით. თუმცა, უკანასკნელი სამი ათეული წლის განმავლობაში, გადასახადით დაბეგვრის თანხვედრილმა უფლებამ ფართო გაერცელება მიიღო, სხვადასხვა დონის ბიუჯეტების შემოსავლები ჯერ კიდევ უორმირდება უპირატესად საკუთარი, გრადიციული საგადასახადო წყაროების ხარჯზე.

¹ Зарубежный опыт финансового регулирования территориального развития /коллектив авторов/ М., «Финансы и статистика», 1997, с. 274-275.

ფედერალური მთავრობის შემოსავლების ძირითადი მოცულობა (დაახლოებით 82%-ი). შემოდის სამი წყაროდან: პირადი საშემოსავლო გადასახადიდან (41%), სოციალურ დაზღვევაზე გადასახდელიდან (31%) და კორპორაციული საშემოსავლო გადასახადიდან (10%). ამასთან კორპორაციული გადასახადის წილი უკანასკნელი 20 წლის განმავლობაში შემცირდა თითქმის 2-ჯერ, ხოლო სოციალურ დაზღვევაზე გადასახდელის წილი თითქმის გაორმაგდა¹.

დღეისათვის აშშ-ში შტაგების საბიუჯეტო შემოსავლების ძირითად წყაროს წარმოადგენს საერთო გადასახადები გაყიდვაზე და მთლიანი შემოსავლები, რომლებიც 80-იანი წლების ბოლოსავე მათი შემოსავლების 20%-ს შეადგენდა. ამავე დროს, შტაგების შემოსავლებში ინდივიდუალური საშემოსავლო გადასახადის წილი გაიზარდა თითქმის 1,5-ჯერ, მიუხელოვდა რა გაყიდვის გადასახადის წილს.

ქონების გადასახადები რჩება ადგილობრივი ბიუჯეტების შემოსავლების ძირითად წყაროდ, თუმცა მათი წილი 70-80-იან წლებში 56-დან 38%-მდე შემცირდა, ძირითადად ეს გამოწვეული იყო გაწეული მომსახურების გადასახადელის ხვედრითი წილის გადიდებით, ასევე გაყიდვის გადასახადებიდან მიღებული შემოსავლების ზრდის გამო.

საგადასახადო წყაროების გამიჯვნამ, რომელსაც თან ახლდა შტაგებისა და მუნიციპალიტეტების აღჭურვა ფართო უფლებებით დაბეგერის ფედერალური ობიექტებისა და საგადასახადო ბაზების გამოყენების სფეროში, წარმოქმნა წანამძღვრები აშშ-ს საბიუჯეტო სისტემის ვერტიკალური დაბალანსებისათვის. მაგრამ ფინანსური დამოუკიდებლობისადმი შტაგების გრადიციულმა მისწრაფებამ „მევიდან“ მიზანმიმართული საბიუჯეტო გამოთანაბრების იდეა არაპოპულარული გახდა. ფართოდ გავრცელებულია აზრი, რომ ეს ღონისძიებები ჩაახშობენ საბიუჯეტო შემოსავლების რეზერვების ძიების სტიმულებს და სახელმწიფო სახსრების ეკონომიისადმი მისწრაფებას.

ასეთი მცდელობა გამოყენებული იქნა ნიქსონის მთავრობის მიერ 70-იანი წლების დასაწყისში შემოსავლების განაწილების

¹ Хиви Дж. Финансы местных органов власти США, Ж., «Финансы», №10, 1995, с.26.

პროგრამის შემოღებასთან დაკავშირებით. გამოყოფილი ფედერალური შემოსავლები უნდა განაწილებულიყო ქვემდგომ ბიუჯეტებს შორის ფორმულის მიხედვით და შტატების ხელისუფლებას უნდა დაეხმარა საკუთარი შეხედულების მიხედვით. თუმცა კონგრესმა ვერ შეძლო ყველა მონაწილისათვის განაწილების ერთიანი წესის შემუშავება და გამოიყენა ორი ფორმულა, რომლებიც მისაღები იყო სხვადასხვა შტატებისათვის და ტერიტორიებისათვის. ერთ-ერთი ფორმულის მიხედვით, მისაღები სახსრების სიდიდე განისაზღვრებოდა მოსახლეობის რიცხოვნობით და ერთ სულზე შემოსავლით, ასევე ე.წ. საგადასახადო „ძალისხმევით“ (შტატებისა და ადგილობრივი ხელისუფლების საკუთარი საგადასახადო შემოსავლების შეფარდებით მოსახლეობის შემოსავლებთან). ხოლო მეორე ფორმულით კი განისაზღვრებოდა მოსახლეობის ურბანიზაციისა და პირადი სამშემოსავლო გადასახადის აკრეფის მაჩვენებლით. ამ მაჩვენებლების გამოყენებაზე აგებული ფორმულების წინააღმდეგობრიობამ, რომლებიც ხშირად ვერ პასუხობდნენ საბიუჯეტო გამოთანაბრების მიზნებს, ხელი ვერ შეუწყო მთავრობის პროგრამის წარმატებას. მნიშვნელოვანი როლი ითამაშა აგრეთვე პროგრამებისადმი არასაკმარისმა პოლიტიკურმა მხარდაჭერამ, რაც გამოიხატა ამ მიზნით გამოყოფილი სახსრების დაბალი მოცულობით.

1998 წლიდან შემოსავლების განაწილების პროგრამის ეადა ამოიწურა და პორიზონტალური გამოთანაბრების განხორციელება დაიწყო მხოლოდ სუბსიდიების სისტემით, რომელიც ძირითადად შედგება მიზნობრივი გრანტებისაგან. არსებობს გრანტების მეშვეობით ტერიტორიებისა და შტატების საჭიროებათა დაფინანსების მრავალი მიზნობრივი პროგრამა. შტატების დონეზე რეალიზდება აგრეთვე ადგილობრივი ხელისუფლებაზე გრანტების პროგრამები საკუთარი და ფედერალური სახსრების ხარჯზე. რიგი პროგრამებისა, რომლებიც მატერიალურ და სამედიცინო დახმარებას ეხებოდა, აგარებს გადანაწილებით ხასიათს, ისინი მრდიან ღარიბი შტატებისა და ტერიტორიების შემოსავლებს.

გერმანია წარმოადგენს განვითარებული მრეწველობის ქვეყანას, რომლის ფედერალური სტრუქტურაც ხელახლა იქნა შექმნილი მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ სახელმწიფოებრივ-ტერიტორიული დაყოფის გადასინჯვის გზით. ახალი ფედერაციის ცენ-

გრაღურ იდეას წარმოადგენდა ძლიერი, დამოუკიდებელი მხარეების ფორმირება, რომლებიც წინააღმდეგობას გაუწევდნენ ცენტრის გრადიციულ დიქტატას. ფედერალურმა კონსტიტუციამ განამტკიცა ყველა სახელმწიფოებრივ საკითხზე საერთო კომპეტენციის მინიჭება მხარეებისათვის, მათ მიიღეს უფლება, დამოუკიდებლად ჩამოეყალიბებინათ და შეესრულებინათ ბიუჯეტი.

კანონით გაიმიჯნა ცენტრალური და ადგილობრივი ხელისუფლების სტრუქტურების ფისკალური უფლებამოსილებები. ფედერალურ ხელისუფლებას განუმტკიცდა უფლებები, განესაზღვრათ საგადასახადო ბაზა და განაკეთის ღონე ყველა ძირითადი გადასახადის მიხედვით. მხარეთა კონგრესის სჟეროში ძირითადად დარჩა მხოლოდ აქციბები. ერთდროულად მათ უნდა აეკრიფათ თითქმის ყველა გადასახადი, ფედერალური აქციბებისა და საბაჟო მოსაკრებლების გარდა.

გერმანული საბიუჯეტო სისტემის თავისებურება იმაში მდგომარეობს, რომ ხელისუფლების სამივე რგოლის საგადასახადო შემოსავლები ფორმირდება უპირატესად ძირითადი გადასახადებით (პირადი და კორპორაციული სამშემოსავლო გადასახადები და დღგ-ში) წილობრივი მონაწილეობის ბაზაზე.

გერმანიის კონსოლიდირებული ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლებში ამ შემოსულობათა ხვედრითი წილი 60-იანი წლების მუახანებში 30-დან 75%-მდე გაიზარდა. ფედერალურ ბიუჯეტში ერთობლივი გადასახადები შეადგენენ დაახლოებით 75%-ს, მხარეთა ბიუჯეტებში საშუალოდ 87%, ადგილობრივ ბიუჯეტებში – 41%. 90-იანი წლების დასაწყისში ადგილობრივი გადასახადებიდან შემოსავლები შემდეგი სახით ნაწილდებოდა.

გერმანიის გერიგორიულ ერთეულებს შორის გადასახადების განაწილება (პროცენტებში)³

	პირადი სამშემოსავლო გადასახადი	მოგების გადასახადი	დღგ
ფედერაცია	42,5	50,0	65,0
მხარეები	42,5	50,0	35,0
კომუნები	15,0	-	-

³ Хаузер Х.Г. Система финансового выравнивания между федерацией и землями в Германии, Ж., «Финансы» №5, 1995, с. 26.

ამასთან, პირადი და კორპორაციული სამემოსაველო გადასახადიდან შემოსაულები ფედერაციასა და მხარეებს შორის ნაწილდებოდა ფედერალური კონსტიტუციით გათვალისწინებული თანაბარი წილობრივი მონაწილეობის საფუძველზე. ადგილობრივი ხელისუფლების წილი პირადი სამემოსაველო გადასახადის შემოსულობებში განისაზღვრება არა კონსტიტუციით, არამედ ფედერალური კანონით. კონსტიტუციით ასევე არ არის განმტკიცებული პროპორციები დღგ-ს განაწილებაში. ისინი დგინდება ფედერალური კანონით ფედერალური მთავრობის მხარეებთან მოლაპარაკების საფუძველზე და საბიუჯეტო დაბალანების კორექციის ერთ-ერთ ძირითად ინსტრუმენტს წარმოადგენს.

საკუთარი საგადასახადო წყაროები არსებით როლს თამაშობენ მხოლოდ ადგილობრივი ბიუჯეტების საფუძველზე, რომელიც უზრუნველყოფს მათ საგადასახადო შემოსულობათა თითქმის 59%-ს. ფედერალურ ბიუჯეტში საკუთარი გადასახადების წილი (ძირითადად თამბაქოს ნაწარმის, ბენზინისა და ალკოჰოლური სასმელების აქციზები) შეადგენს 25,2%-ს, მხარეების ბიუჯეტში – სულ 12,9% (ქონების, მემკვიდრეობის და ნაჩუქრობის გადასახადელები, ავტომანქანის რეგისტრაციის გადასახადი და ლუდის გადასახადი).

უნდა აღინიშნოს, რომ გადასახადების განაწილება სხვადასხვა საბიუჯეტო დონეების მიხედვით, მიღებულია ზოგიერთი ქვეყნისათვის (უწინარეს ყოვლისა, აშშ-სთვის). გერმანიის ფედერალური ბიუჯეტის საყრდენს წარმოადგენს გადასახადები მოხმარებაზე (დღგ, აქციზი და სხვა), რომლებიც შეადგენენ საგადასახადო შემოსულობათა 30%-ზე მეტს მაშინ, როდესაც მხარეების ბიუჯეტები ეყრდნობა სამემოსაველო გადასახადებს (შემოსულობათა 58%).

გერმანიის საბიუჯეტო სისტემის ფორმირების სპეციფიკამ განაპირობა ევრგიკალური და პორიზონტალური გამოთანაბრების მეტად რთული მექანიზმის შემუშავება. ევრგიკალური გამოთანაბრების ძირითად ინსტრუმენტს წარმოადგენს ფედერალურ და მხარეთა ერთობლივ ბიუჯეტებს შორის დღგ-დან შემოსულობათა განაწილება. უკანასკნელ ათწლეულში დღგ-დან შემოსულობების გაყოფის საკითხი წყდებოდა მხარეთა სასარგებლოდ, რა-

მაჟ გამოიწვია მათი წილის გაზრდა 32,5%-დან 70-იანი წლების ბოლოს, 35%-მდე 90-იანი წლების ბოლოს, ფედერალური მთავრობის წილის შესაბამისად 37,5%-დან 65%-მდე შემცირების პირობებში.

რეგიონული კორპორაციული გამოთანაბრებისათვის გამოიყენება მთელი რიგი საშუალებები, უწინარეს ყოვლისა კი ერთობლივი გადასახადები, რომლებიც მიმართულია მხარეთა ბიუჯეტებში. მაგალითად, ღვ-დან შემოსულობები ნაწილდება არა წყაროს ადგილმდებარეობის მიხედვით (ე.ი. არა გადასახადის გადახდის ადგილის მიხედვით), არამედ ძირითადად (75%) მოსახლეობის რიცხოვნობის მიხედვით (ე.ი. მოსახლეობის ერთ სულზე გაანაგრიშებით). მდიდარი მხარეების ბიუჯეტებში შემოსულობათა ერთი მეოთხედი მიედინება შედარებით ღარიბების სუბსიდიების ფონდში. გარდა ამისა, ფედერალურ ბიუჯეტში შემოსული ღვ-ს 2% გამოიყენება იმ მხარეებისათვის დამატებითი სუბსიდიის სახით, რომლებიც საგადასახადო შემოსავლების დაბალი დონით ხასიათდებიან.

პირადი და კორპორაციული შემოსავლებიდან გადასახადების შემოსულობანი ძირითადად წყაროს პრინციპით ნაწილდება (იმ მსხვილი ფირმების გამორიცხვით, რომელთაც გააჩნიათ ფილიალები სხვადასხვა მხარეში). კანონის თანახმად, შეგროვილი პირადი და კორპორაციული საშემოსავლო გადასახადები უნდა განაწილდეს ახლად შექმნილი ღირებულების რეგიონული სტრუქტურის შესაბამისად, გურ-ში განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება მხარეთა საგადასახადო პოტენციალის გამოთანაბრებას კორპორაციული გრანსფერგების სისტემის დახმარებით. სისტემა ეფუძნება ფორმულას, რომელიც ითვალისწინებს ძირითადად მხარეთა ფისკალურ შესაძლებლობებს და ნაწილობრივ, საბიუჯეტო მოთხოვნებს. ამოსავალს წარმოადგენს ცალკეული მხარეების საგადასახადო შესაძლებლობებისა და მათი საშუალო დონის განსაზღვრა. საგადასახადო პოტენციალი გაიანგარიშება როგორც მხარეთა ბიუჯეტებში საგადასახადო შემოსულობათა და ადგილობრივ ბიუჯეტებში უნიფიცირებულ შემოსულობათა 50%-ის ჯამი საშემოსავლო გადასახადიდან, უძრავი ქონების და ბიზნესის გადასახადებიდან.

საგადასახადო შემოსავლების მოხმარების მასასიათებელ მაჩ-

ვენებლად გამოიყენება მხარეთა ბიუჯეტებში ერთობლივ საგადასახადო შემოსულობათა საშუალო სულადობრივი ღონე. ეს მაჩვენებელი მრავლდება თითოეული მხარის გერიგორიაზე მცხოვრები მოსახლეობის რაოდენობაზე, რითაც განისაზღვრება ე.წ. ბიუჯეტზე „წნეხი“. ითვლება, რომ ადგილობრივი ბიუჯეტების სულადობრივი ხარჯები იზრდება მოსახლეობის რიცხოვნობისა და სიმჭიდროვის გადილებით გრანსფერტული გადასახდელის მოცულობისა და მიმართულებების განსაზღვრისათვის კორექტირებულ მაჩვენებელს ადარებენ მხარის საგადასახადო პოტენციალის სიდიდესთან.

ამასთან, არ არის დასახული ამოცანა, რომ მიღწეული იქნეს საგადასახადო პოტენციალის 100%-იანი პორიზონტალური გამოთანაბრება. მხარეები, რომელთა ფისკალური პოტენციალი აღმოჩნდება ე.წ. „მკედარ ზონაში“, ე.ი. შეადგენს საშუალო ღონის 100-102%-ს, გამოთანაბრების პროცესში არ მონაწილეობენ. ღარიბი მხარეების ფისკალური პოტენციალის ამაღლება ასეთი სახით შეიძლება საშუალოდ 95%-მდე. შემდგომი გამოთანაბრება მიიღწევა ფედერალური მთავრობის დამატებითი სუბსიდიების (გრანტების) დახმარებით.

ადგილობრივი ორგანოების ღონეზე პორიზონტალური გამოთანაბრება (მუნიციპალიტეტებს შორის გრანსფერტების საშუალებით) არ ხორციელდება. მხარეები ამ პრობლემის გადაჭრას სხვადასხვაგვარად უდგებიან. ზოგად პრინციპს წარმოადგენს ადგილობრივი ბიუჯეტების სუბსიდიების ფონდში მხარის საბიუჯეტო შემოსავლების გამოყოფა. დაახლოებით ამ სახსრების 30% მიემართება მიზნობრივი ფორმით და 70% არამიზნობრივ გრანტებზე. არამიზნობრივი გრანტები ძირითადად ნაწილდება მუნიციპალიტეტებს შორის იმ ფორმულის თანახმად, რომელიც ითვალისწინებს მათ საგადასახადო პოტენციალს და საჭიროებას ფინანსურ სახსრებზე დაახლოებით ისე, როგორც მხარეებისათვის. საინტერესოა კანადის გამოცდილება სხვადასხვა ღონის ბიუჯეტებს შორის ურთიერთობის საკითხში, რამდენადაც კანადაში გამოიყენება პროვინციების საგადასახადო პოტენციალის გამოთანაბრების პრინციპულად განსხვავებული მექანიზმი, მის საფუძველს წარმოადგენს ფედერალური ბიუჯეტის სახსრებიდან ფორმირებული სპეციალური ფონდის სუბსიდიების განაწილების სის-

გემა. 1977 წელს გამოთანაბრება მოიცავდა პროვინციის ბიუჯეტებში შემავალი საგადასახადო შემოსავლების ყველა სახეს (პირადი და სამეწარმეო საშემოსავლო გადასახადები, აქციზები, თამბაქოს ნაწარმზე, ბენზინზე და ალკოჰოლურ სასმელებზე, საგრანსპორტო საშუალებების რეგისტრაციის გადასახადები, გადასახდელები სამედიცინო და სოციალურ დაზღვევაზე, გადასახადები მემკვიდრეობასა და ნაჩუქრობაზე, ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობაზე, ქონებაზე და ა.შ.).

გამათანაბრებელი გადასახდელების მიზანია უზრუნველყოს თითოეული პროვინციის საბიუჯეტო შემოსავლის საშუალო დონე, გადასახადით დაბეგერის საშუალო განაკვეთის გამოჩენისას. იგულისხმება, რომ ასეთი სახით ყველა პროვინცია მიიღებს ფინანსურ რესურსებს ხარჯების განსაზღვრული სტანდარტული დონისათვის, თუმცა, ასეთი ამოცანა პირდაპირ არ ისმება მათ წინაშე. პრინციპების ფინანსური მოთხოვნები გაიანგარიშება მხოლოდ მოსახლეობის რიცხოვნობის მაჩვენებლის მეშვეობით.

საგადასახადო შემოსავლის თითოეულ სახეზე ღოგაციის სიდიდე განისაზღვრება ყველა პროვინციასა და მოცემულ პროვინციაში მისი აკრეფის საშუალო სულალობრივ მაჩვენებლებს შორის სხვაობის (საშუალო ეროვნული განაკვეთის გამოყენების პირობებში) პროვინციის მოახლეობის რაოდენობაზე გამრავლებით. გარკვეულ სირთულეს წარმოადგენს გადასახადის საშუალო ეროვნული განაკვეთის გაანგარიშება, რაც განპირობებულია პროვინციებს შორის საგადასახადო ბაზების განსაზღვრაში მნიშვნელოვანი განსხვავებებით და მათი ერთიან სტანდარტამდე დაყვანის აუცილებლობით. გადასახადების აკრეფის თანხა ყველა პროვინციის მიხედვით იყოფა კორექტირებული საგადასახადო ბაზების თანხაზე, რაც იძლევა გადასახადის საშუალო ეროვნული განაკვეთის მაჩვენებელს.

თუ პროვინციაში ერთ სულზე გადასახადის აკრეფა გადააჭარბებს საშუალო დონეს, ღოგაცია მიწის ნიშნით წარმოგვიდგება, რაც შესაბამისად, სუბსიდიის სიდიდის შემცირებას გამოიწვევს. პროვინციები, რომელთა საბიუჯეტო შემოსავლები მეტია საშუალო დონეზე (ყველა პროვინციის მიხედვით), გამოთანაბრების პროცესში არ მონაწილეობენ, ე.ი. არ აწარმოებენ ანარიცხებს არც

ფედერალურ ბიუჯეტში და არც შედარებით ღარიბი პროვინციების ბიუჯეტებში.

გამოთანაბრების სისტემაში მოქმედებს ერთი შემზღუდვა, რომელიც ეხება განუახლებადი ბუნებრივი რესურსების დამუშავებიდან პროვინციის მიერ მიღებულ შემოსავლებს. აღირიცხება მხოლოდ ამ შემოსავლების ნახევარი და ამ საგადასახადო წყაროზე დოტაცია არ შეიძლება აღემატებოდეს სუბსიდიების საერთო სიდიდის $1/3$ -ს. ეს შემზღუდვა განაპირობებს პროვინციების ბიუჯეტების იმ ნაწილის გამოთანაბრებაზე ხარჯების შემცირებას, რომელიც დაკავშირებულია სასარგებლო წიაღისეულის (ნავთობის და გაზის) არათანაბარმოძიერ განაწილებასთან. შედეგად ისეთ პროვინციას, რომელსაც გააჩნია მაღალი სულადობრივი შემოსავლები, მაგრამ შედარებით დაჩაგრულია ბუნებრივი სიმდიდრეებით, არ შეუძლია პრეტენზია განაცხადოს ფედერალური სუბსიდიის მიღებაზე.

ჩვენს მიერ განხილული მაგალითები ადასტურებენ, რომ ცალკეული ქვეყნები სხვაგვარად არეგულირებენ საბიუჯეტო სისტემების გამოთანაბრების პრობლემებს. ეს ანალიზი ასაბუთებს გულმოდგინე და აწონ-დაწონილი მიდგომის აუცილებლობას საბიუჯეტო ურთიერთობების, ხელისუფლების სხვადასხვა დონის ბიუჯეტების მდგომარეობის შეფასების ობიექტური კრიტერიუმების გამოყენებისა და საბიუჯეტო დისბალანსების შერბილების ასეთი მექანიზმის შემუშავების პრობლემებისადმი.

ამ ამოცანის გადაწყვეტა, უწინარეს ყოვლისა, მოითხოვს ხარჯების დაფინანსებისას საბიუჯეტო უფლებამოსილებათა ამკარა გამიჯვნას, ხელისუფლების გარკვეული დონის მიერ მათი შესრულების ეფექტურობის პრინციპის შესაბამისად. შემდგომ ნაბიჯს წარმოადგენს სხვადასხვა დონის ბიუჯეტებისათვის შემოსავლების წყაროების გამოყოფა, რომლებიც სრულიად საკმარისი იქნება მათი ფუნქციონირებისათვის.

გერიგორიული განვითარება, ფინანსური რეგულირების უცხოური გამოცდილების შესწავლა და შემოქმედებითი დანერგვა ხელს შეუწყობს საქართველოში სხვადასხვა დონის ბიუჯეტებს შორის ურთიერთდარეგულირებასა და ქვეყნის გერიგორიული ერთეულების სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების და მოსახლეობის ცხოვრების დონის გამოთანაბრება.

თავი 5. საბიუჯეტო პროცესის ორგანიზაციის სრულყოფის პრობლემები

5.1. საბიუჯეტო კლასიფიკატორი და მისი სრულყოფის ძირითადი ამოცანები

თანამედროვე ეტაპზე ყველა ქვეყანაში ბიუჯეტის ფორმირებას დაახლოებით ერთნაირი ნიშნები ახასიათებს, მაგრამ, ამასთანავე, მას აქვს განსხვავებული თავისებურებანიც. საერთო ის არის, რომ ბიუჯეტის შედგენაში, პირდაპირი თუ არაპირდაპირი გზით, მთელი მთავრობა მონაწილეობს, ხოლო თავისებურებებს განაპირობებს ქვეყანაში არსებული საფინანსო-ეკონომიკური მდგომარეობა.

ბიუჯეტის ფორმირებაში გადამწყვეტი მნიშვნელობა ბიუჯეტის კლასიფიკაციას, მის სტრუქტურას ენიჭება. ბიუჯეტის კლასიფიკაციის მიზანი უნდა იყოს სახელმწიფო ხარჯებისა და შემოსავლების სისტემური ორგანიზება, რომელმაც, თავის მხრივ, ხელი უნდა შეუწყოს შედარებით ოპტიმალური ბიუჯეტის შედგენასა და მის აღსრულებას. ამასთან, მისი მიზანია, გამჭვირვალე გახადოს აღრიცხვა და პარალელურად, ბიუჯეტიდან გამოყოფილი თანხების მიზნობრივ გამოყენებაზე გააძლიეროს ფინანსური კონტროლი. აღნიშნულის აუცილებლობაზე მეტყველებს ის ფაქტიც, რომ „რაც ღრო გადის, ბიუჯეტი სულ უფრო და უფრო ძლიერ მადესტაბილიზებელ გავლენას ახდენს ქვეყნის ეკონომიკურ და საფინანსო უსაფრთხოებაზე“¹.

საქართველოს ბიუჯეტის კლასიფიკაციის სტრუქტურა, მიუხედავად ცალკეული მიმართულებებით ცვლილებისა, ჩვენი აზრით, ჯერ კიდევ ვერ პასუხობს გარდამავალი ეკონომიკის მოთხოვნებს. იგი მოკლებულია ბიუჯეტისა და ეროვნული ეკონომიკის ურთიერთობის ამსახველ მუსგ ინფორმაციას, ამიტომ, ეს პროცესი თითქმის მოწყვეტილია ქვეყნის ეკონომიკის რეალურ შესაძლებლობებს. სამწუხაროდ, ჩვენთან ბიუჯეტის ფორმირება რეალურ საწყისებზე არ არის დაფუძნებული. აღნიშნულის მიზეზი, ერთი მხრივ, ის არის, რომ

¹ ი. მესხია. საბიუჯეტო კოდექსი, როგორც ეკონომიკური და ფინანსური სტაბილურობის გარანტი. ჟურნალი „გადასახადები“. 2001, №3 (22). გვ. 9.

საქართველოში ბიუჯეტის შევსების შესაძლებლობანი გამოყენებულია მხოლოდ 25-30%-ით, ე.ი. ბიუჯეტის შევსების ორჯერ მეტი შესაძლებლობა სახელმწიფოსათვის ფაქტობრივად „ქრება“ და „ანტიბიუჯეტისტების“¹ ჯიბეში ილექება² და, მეორე მხრივ, ჩვენთან ხარჯების მოცულობა შემლდული რესურსების პირობებში არ ემყარება შიდა რეზერვების გამოყენებისა და ამოქმედების შესაძლებლობებს. იგი ფაქტობრივად ორიენტირებულია იმაზე, როგორ გადაიქცეს უცხოეთის დახმარებები ხარჯებად.

ამასთან, აღსანიშნავია ისიც, რომ ბიუჯეტის საგასაელო ნაწილის კლასიფიკაცია, ხარჯების სტრუქტურა ერთდროულად განისაზღვრება სამი მიმართულებით: უწყებრივი, მიზნობრივი და საგნობრივი კლასიფიკაციით, მაგრამ მხედველობაში არ არის მიღებული ის ნაკლოვანებანი, რაც უწყებრივ კლასიფიკაციას გააჩნია. კერძოდ, უგულებელყოფილია სახელმწიფო ხარჯების ფაქტობრივი განაწილების მდგომარეობა, ეინაიდან ერთი და იმავე უწყების ხარჯთა აღრიცხვაში ასახულია სხვადასხვა ხარჯები. აქვე უნდა შევნიშნოთ, რომ მიზნობრივი დანიშნულების მიხედვით ხარჯების კლასიფიკაცია, რომელმაც უნდა მოგვეცეს ხარჯების გამოყენების სრული სურათი, ფაქტობრივად (როგორც პრაქტიკა გვიჩვენებს) სრულყოფილად არ გამოიყენება. ამასთანავე, ცალკეული მუხლების მიხედვით, ხარჯების განაწილება არ შეესაბამება ამ ხარჯების სახეობების ნამდვილ ბუნებას და სწორედ ეს არის ერთერთი მიზეზი იმისა, რომ ხარჯების მნიშვნელოვანი ნაწილი მიმართულია სახელმწიფოს მიერ ეკონომიკური ფუნქციების განხორციელებაზე და მიეიწყებულია ხარჯების სოციალური ფუნქცია (მხედველობაში გვაქვს ამ ხარჯების მიმართვა მოსახლეობის სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის გაუმჯობესებაზე). ხარჯების სოციალური ფუნქციის განხორციელება ფინანსური რესურსებით მისი უზრუნველყოფის არარსებობის გამო, ფაქტობრივად დაჩრდილულია, რაც დროულ გამოსწორებას მოითხოვს მოსახლეობის ფართო მასშტაბიანი სოციალური აფეთქების თავიდან ასაცილებლად.

განელები წლების სახელმწიფო ბიუჯეტის ანალიზმა ისიც დაგვანახა, რომ გაუნართლებელი ხარჯების მოცულობის გაზრდამ

¹ გ. მაღაშხია. საბიუჯეტო კრიზისი და ნორმატიული ბიუჯეტის შექმნის პრინციპები. ჟურნალი „გადასახადები“. 2001, №4 (23), გვ. 7.

მკვეთრად შეამცირა ბიუჯეტური სახსრების გამოყენების შესაძლებლობანი ეროვნული მეურნეობის პრიორიტეტული დარგების სტრუქტურული პრობლემების გადაწყვეტაში.

გონივრულმა საფინანსო-საბიუჯეტო პოლიტიკამ უნდა განსაზღვროს ფინანსური რესურსების ის საზღვრები, რომელთა ფარგლებში საფინანსო სისტემას შეუძლია მოქმედება სახელმწიფო ხარჯებისა და შემოსავლების რაციონალური ორგანიზაციის თვალსაზრისით და, ამასთანავე, უნდა მიეთითოს ალტერნატიული ვარიანტები, რომლებიც მას გააჩნია ფინანსური სახსრების უკმარისობის პირობებში.

საფინანსო პოლიტიკის საფუძველზე, წინასწარ განსაზღვრული, ყოველი ეკონომიკური ღონისძიება უნდა წარმოადგენდეს შემლუღული რესურსების რაციონალურად გამოყენების ვალდებულებას. აქედან გამომდინარე, ასეთ ვალდებულებათა სიმრავლე ობიექტურად განაპირობებს ბიუჯეტში ახალი რესურსების მობილიზაციის აუცილებლობას. ამასთანავე, საბიუჯეტო სისტემა და მისი სტრუქტურა ისე უნდა იყოს აგებული, რომ სახელმწიფო ხარჯების შედგენილობა მიზნობრივი გამოყენების მიმართულებით იყოს გამჭვირვალე, რომ გადასახადის გადამხდელებმა ნათლად დაინახონ, თუ რაში იქნა გამოყენებული მათ მიერ გადახდილი თანხები.

ჩვენი აზრით, გარდამავალი ეკონომიკის პირობებში არსებით ცვლილებებს მოითხოვს ბიუჯეტური სახსრების ხარჯვის სისტემა, ეინაიდან მთლიანად საბიუჯეტო კრიზისი, რაც უშუალოდ შედეგია შესაძლებლობაზე აღმატებული მოცულობით სახსრების გამოყოფის დაპირებისა, თავის მხრივ, იწვევს საერთო საზოგადოებრივ დესტაბილიზაციას. იქმნება ჩინოვნიკების განკარგულებაში არსებული შემლუღული რესურსი და შესაბამისად, კორუფციის ხელსაყრელი გარემო³. საბიუჯეტო სახსრებმა, უპირველეს ყოვლისა, უნდა უზრუნველყოს ყველაზე მნიშვნელოვანი სახელმწიფო ამოცანების განხორციელება, რომლებმაც უნდა თავისი ასახვა ჰპოვონ დამუშავებულ სახელმწიფო პროგრამებში და შემდგომში საფუძვლად უნდა დაედოს პროგრამული ბიუჯეტების ჩამოყალიბების პროცესს⁴.

³ ეკონომიკის, მრეწველობისა და ენტროპიის სამინისტრო, ეკონომიკური კონცეფცია 2001 წლის ბიუჯეტისათვის. გაზეთი „ბანკები და ფინანსები“, 2000, №60, გვ.11

⁴ Финансы. Под ред. М.В. Романовского, О.В. Врублевской, Б.М. Сабанти. М.: Изд. Перспектива; Изд. Юрайт, 2001, стр. 199.

აღნიშნულის გათვალისწინებით, ბიუჯეტის სპეციალიზაცია ქვეყნისათვის სასიცოცხლო მნიშვნელობის დარგების განვითარებას უნდა დაემყაროს და არა ქვეყნის გრადიციული პირობებიდან მოწყვეტით, ეკონომიკის დარგობრივ სტრუქტურის გაუმართლებელ გადასინჯვას და დროებით წარმატებული ფინანსური შედეგების მოჩვენებითი მიღწევისათვის ყურადღების გამახვილებას.

რასაკვირველია, ჩვენ არ უარეყოფთ ხარჯების ბიუჯეტური კლასიფიკაციის სირთულეს, მაგრამ ბიუჯეტის პრინციპების ერთმანეთში აღრევა დროებითი ეფექტის მიღწევისათვის, როდესაც ერთი პრინციპი გამოდის, როგორც ძირითადი, ხოლო დანარჩენი იგულისხმება დამხმარე პრინციპებად, არასწორად მიგვაჩნია, ვინაიდან ბიუჯეტის კლასიფიკაციისადმი აღნიშნული მიდგომა ქმნის არარსებულის რეალურად გადაქცევის მოჩვენებით შესაძლებლობას, სხვადასხვა ციფრების მანიპულაციის გზით ბიუჯეტის ხელოვნური დაბალანსების შესაძლებლობას, რაც დაუყოვნებლივ გამოსწორებას მოითხოვს. თანამედროვე ეტაპზე ბიუჯეტის შედგენისას პრიორიტეტული მნიშვნელობა უნდა მიენიჭოს იმ საბიუჯეტო ორგანიზაციებს, რომლებიც სახელმწიფოს ფუნდამენტურ ფუნქციებს ახორციელებენ. მხედველობაში გვაქვს, სამართალდამცავ-ადმინისტრაციულ ორგანოებთან ერთად, საგადასახადო და საბაჟო სამსახურების მატერიალურ-ტექნიკური ბაზის განმტკიცებისათვის გამიზნული ღონისძიებების დაფინანსების გაუმჯობესება.

განსაკუთრებული ყურადღება უნდა დაეთმოს, აგრეთვე, ჯანდაცვისა და განათლების სფეროებს, მათი მუშებისათვის სოციალური შეღავათების მეშვეობით. აღნიშნული მიდგომა მარტო ამ დარგის პრობლემა არ არის, იგი, ამასთანავე, გულისხმობს სახელმწიფოს ფუნდამენტური საწყისების განმტკიცებასაც, ვინაიდან, რაც უფრო მდიდარია სახელმწიფო, მით უფრო დიდია მისი შესაძლებლობანი და მარეგულირებელი პოტენციალი. დღევანდელ ეტაპზე ქვეყნის სიძლიერე არის მიზანი და კონკრეტული ამოცანის გადაჭრის შესაძლებლობაც. შესაბამისად, უნდა ხდებოდეს ბიუჯეტის სახსრების მობილიზებაც.

აღნიშნულიდან გამომდინარე, კარდინალურ ცვლილებებს მოითხოვს ბიუჯეტის შედგენის მოქმედი პრინციპები. თანამედროვე ეტაპზე, პროგრამულ დაფინანსებაზე გადასასვლელად უნდა შეიქმნას პირობები, მხედველობაში გვაქვს ის გარემოება, რომ

ჯერ უნდა განისაზღვროს ფინანსური პოლიტიკა და, ამ პოლიტიკიდან გამომდინარე, პარალელურად შემუშავდეს პროგრამა, რომელშიც მკაფიოდ იქნება განსაზღვრული მიზნები და მათი განხორციელებისთვის პასუხისმგებელი კონკრეტული პირები. მიზნობრივ-პროგრამულ დაფინანსებაზე გადასვლა რეალურად გაითვალისწინებს ქვეყნის ფინანსურ შესაძლებლობებს, ეკონომიკურ ვითარებას, უზრუნველყოფს დასაქმებულთა რიცხვის მრდას, მატერიალურ-ტექნიკური ბაზის გაუმჯობესებას და სხვა³. ყოველივე ეს საშუალებას მოგვცემს, გავეუმჯობესოთ ეკონომიკის მართვის ეფექტიანობა პასუხისმგებლობის მექანიზმების გაზრდით, რისკის ფაქტორის მინიმუმამდე შემცირებით მივალწით კორუფციის შესაძლებლობათა გამორიცხვას. ამასთანავე, რაც უფრო დაჩქარდება პროგრამულ ბიუჯეტზე გადასვლის პროცესი, მით უფრო მიუეხილოდებით ბიუჯეტური პროცესის რეგულირების ეფროპულ სტანდარტებს. აქ მთავარია ყურადღება გამახვილდეს საბიუჯეტო წესრიგის უზრუნველყოფელი ღონისძიებების მოწესრიგებაზე. მხედველობაში გვაქვს აღნიშნული პრობლემისადმი კომპლექსური მიდგომა, რაც გულისხმობს მმართველობითი სტრუქტურების უფლებამოსილებათა მკაცრ განსაზღვრას, მართვის მექანიზმების სრულყოფას.

გარდამავალი ეკონომიკის პირობებში საბიუჯეტო წესრიგის უზრუნველყოფა მნიშვნელოვან პრობლემას წარმოადგენს. იგი დაკავშირებულია მთელ რიგ სუბიექტურ და ობიექტურ მიზეზებთან, რომლებიც ერთიერთწინააღმდეგობრივ ხასიათს აგარებს. სწორედ ამით არის განპირობებული ის, რომ დღეისათვის ქვეყნის ეკონომიკის მართვაში საბიუჯეტო წესრიგში ერთ-ერთი ყველაზე მწვავე საკითხია, რომლის გადაჭრისათვის საჭიროდ მიგვაჩნია ძირეული რეფორმების განხორციელების დაჩქარება. მხედველობაში გვაქვს, ერთი მხრივ, საგადასახადო და საბაჟო სამსახურების ეფექტიანობის, მომთხოვნელობისა და პასუხისმგებლობის ამაღლების აუცილებლობა და, მეორე მხრივ, ეკონომიკის მდგომარეობისა და თავისებურებების გათვალისწინებით, საგადასახა-

³ საქართველოს კონტროლის პალატის მოხსენება საქართველოს 2001 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის 6 თვის შესრულების შესახებ მთავრობის ინფორმაციასთან დაკავშირებით. „სახელმწიფო და კონტროლი“. 2000, №34, გვ. 79.

დო კოდექსში ცვლილებათა შეტანა. საგადასახადო კოდექსის ცვლილებები, ჩვენი ამრით, უნდა ემყარებოდეს იმას, რომ მინიმუმამდე იქნას დაყვანილი გადასახადების დამალვის ფაქტები, რომ განახლებულმა და რეფორმირებულმა საგადასახადო სისტემამ ხელი შეუწყოს ინვესტიციების მოზიდვას და მასთან ერთად, მეწარმეობისა და ბიზნესის განვითარებას. ამისათვის კი აუცილებელია, ქვეყნის საგადასახადო სისტემის ფუნქციონირებაში გათვალისწინებულ იქნეს ამიერკავკასიის, მცირე აზიის, რუსეთის, უკრაინის, თურქეთისა და აღმოსავლეთ ევროპის სახელმწიფოთა ფისკალური ნორმატივების გამოყენების გამოცდილება. ეფექტიანი საგადასახადო სისტემის ფუნქციონირებაზე დამოკიდებული როგორც შიგა და გარე ინვესტიციების მოზიდვა, ასევე ჩრდილოვანი ეკონომიკისა და კორუფციის წინააღმდეგ ეფექტური ბრძოლის განხორციელება.

ყურადღებას ეამახვილებთ რა კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის გაძლიერების აუცილებლობაზე, ამ საქმეში ჯერ კიდევ არაეფექტური მეშაობის მთავარ მიზეზად მიგვაჩნია ჩვენს ქვეყანაში ეკონომიკური და პოლიტიკური სისტემების აღრევა, მათი ფუნქციების არასრულყოფილი განსაზღვრა. სწორედ ეს ქმნის კორუფციისა და ჩრდილოვანი ეკონომიკისათვის ნოყიერ ნიადაგს და ხელს უწყობს საბიუჯეტო შემოსავლების არასრულად ამოღებას, სოციალური პროგრამების არადამაკმაყოფილებლად დაფინანსებას, ხელფასებისა და პენსიების დაუფინანსებლობის ზრდას. ყოველივე მემოაღნიშნული კი არახელსაყრელ საინვესტიციო გარემოს ქმნის და ხელს უშლის სრული კაპიტალის მოზიდვის საფუძველზე ბიუჯეტის სამემოსავლო ნაწილის შეესებას.

საბაზრო ეკონომიკაზე გადასვლის პირობებში არსებითი ცვლილებები უნდა განიცადოს ბიუჯეტის როგორც ხარჯების, ასევე შემოსავლების კლასიფიკაციის სტრუქტურამ, ბიუჯეტური სამუშაოების ხარჯვისა და შემოსავლების მობილიზაციის სამეურნეო სისტემებმა.

როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, უპირველეს ყოვლისა, ბიუჯეტურმა ასიგნებებმა უნდა უზრუნველყოს პრიორიტეტული მიმართულებების სახელმწიფო პროგრამების დაფინანსება, რომელიც დაკავშირებულია ქვეყნის ეკონომიკის, კერძოდ, სასიცოცხლო მნიშვნელობის დარგების განვითარებასთან. ბიუჯეტის სპეციალიზა-

ცია აღნიშნულს უნდა დაეფუძნოს და არა (ბუნებრივი, გრადიციული პირობებიდან მოწყვეტით) დარგების სტრუქტურული შემადგენლობის გაუმართლებელ გადასინჯვას, დროებითი ფინანსური შედეგის მოჩვენებით მიღწევას. აქვე უნდა აღვნიშნოთ, რომ ხარჯების საგნობრივი კლასიფიკაცია ასევე არ გვაძლევს სახელმწიფო ხარჯების განაწილების რეალურ სურათს, რამდენადაც ერთი და იმავე სახეობის ხარჯები მიმართულია სხვადასხვა მიზნისკენ. აქედან გამომდინარე, ბიუჯეტის განაწილება საგნობრივი ნიშნით (ხარჯების მიზნისა და უწყებრივი მითითებების გარეშე) თვით ამ პრინციპს ეწინააღმდეგება.

ბიუჯეტის დეფიციტის შემცირება კონკრეტული პროგრამის დამუშავების საფუძველზე უნდა მოხდეს და არა ბიუჯეტის ხელოვნური ხერხებით დაბალანსების გზით. ამიტომ, გაუმართლებლად მიგვაჩნია ღონისძიებები, რეკომენდაციები, რომელთა საფუძველად აღებულია იდეა: რაჲ შეიძლება მოკლე დროში, რადაც უნდა დაგვიჯდეს, მივაღწიოთ ბიუჯეტის შემოსავალსა და გასავალ ნაწილებს შორის თანასწორობას. ასეთი მისწრაფებები, რომლებიც არ არის განმტკიცებული ეკონომიკის სტაბილიზაციის მიმართულებით გადადგმული რეალური ნაბიჯებით, ქმნის მხოლოდ სურვილს, რეალურად წარმოდგენის მოჩვენებითობას და ისედაც მძიმე ქვეყნის საფინანსო-ეკონომიკურ მდგომარეობას კიდევ უფრო ართულებს. ბიუჯეტის დეფიციტის გაძალაზვისათვის აუცილებელია თვით ეკონომიკის „მკურნალობა“, ვინაიდან მისი დინამიზის აღდგენისა და განვითარების გარეშე ქვეყნის მყარი საფინანსო-ეკონომიკური მდგომარეობის მიღწევა, მიუხედავად მრავალი ღონისძიების გატარებისა და უცხოეთიდან დახმარების მიღებისა, შეუძლებელია⁶.

ხარჯების დაუფინანსებლობის მიზეზია ბიუჯეტის დეფიციტი. დეფიციტის დაძლევისათვის აუცილებელია სახელმწიფო აპარატის, ხელისუფლების მართვის ყველა რგოლის შენახვის ხარჯების შემცირება, ცალკეული საბიუჯეტო ოროგანიზაციების სრულ ან ნაწილობრივ თვითდაუფინანსებაზე გადასვლა, დაუშვებელია ბენორმატიული კრედიტების გაცემის მოცულობის ზრდა და, აქედან

⁶ გ. გამსახურდია, ფინანსების როლი საქართველოს გარდამავალ ეკონომიკაში, თბ. გამომცემლობა „მერიდიანი“, გვ. 99.

გამოძლინარე, ხარჯების მოცულობის განსაზღვრა უშუალოდ დაკავშირებულ უნდა იქნეს შემოსავლების წყაროებთან.

თანამედროვე ეკონომიკურ ლიგერატურაში ხარჯების დაფინანსება ბიუჯეტის დეფიციტის დაფარვაში ელინდება ე.წ. „დეფიციტური დაფინანსების“ თეორიაში. აღნიშნული თეორია პირველად წამოაყენა ჯ. კეინზმა, რომელსაც ბიუჯეტის დეფიციტი მიაჩნდა მეტი სამუშაოს, მეტი ხარჯებისა და მეტი სიმდიდრის შექმნის საშუალებად. თანამედროვე ეტაპზე ამ თეორიის მიმდევრებად ითვლებიან: ინგლისელი ეკონომისტი ფ. შირასი, გერმანელი რ. ლინდჰოლმი და სხვები. მათი აზრით, ჯანმრთელი ფინანსებისა და დაბალანსებული ბიუჯეტის თეორია ამჟამად მოძველდა, ვინაიდან ბიუჯეტის დეფიციტი აქტივობის ამაღლების, წარმოების გაფართოების, ფინანსური რესურსების მიზნობრივი, ეფექტიანი გამოყენებისა და მოსახლეობის სრული დასაქმების მნიშვნელოვანი საშუალება გახდა. რ. ლინდჰოლმის აზრით, იმის მაგივრად, რომ ბიუჯეტი დაეაბალანსოს, საჭიროა „თვით ბიუჯეტმა დააბალანსოს ეკონომიკა“⁷.

დღევანდელ პირობებში აუცილებელია ფონდების კლასიფიკაციის სქემის შემოღება, რომელიც გაამარტივებს ბიუჯეტის შემოსავალ-გასავლის ნაწილების ანალიზს, ხარჯების მიზნობრივი გამოყენების უზრუნველყოფას. ამისათვის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან ფაქტორად მიგვაჩნია სხვადასხვა მიზნობრივი ფონდების შემოღება.

საქართველოს ბიუჯეტის შესავსებად უკანაკნელ ხანს მნიშვნელოვანი ღონისძიებები გარდება სამთავრობათამორისო დახმარებების ფორმით, რომელთა სრული ასახვისთვის ბიუჯეტში აუცილებელია შეიქმნას სამთავრობათამორისო დახმარებების ფონდები. ეს ფონდები გამოყენებულ უნდა იქნას გრანტებისა და სესხებისათვის, რომლებიც მიიღება სხვა ქვეყნების სახელმწიფო ან დამოუკიდებელ ი ერთეულებისაგან. აღნიშნული ფონდების თავისუფალი გამოყენება შეზღუდული იქნება და ამიგომ საჭიროა მათი განცალკევებული დაგეგმვა და აღრიცხვა ადგილობრივ დონეზე. ასეთი ფონდი შეიძლება გამოყენებულ იქნეს ეროვნული ბიუჯეტიდან გამოყოფილი სუბსიდიებისათვის, რომლებიც დანიშნულებისამებრ წინასწარ განისაზღვრება.

⁷ R.W.Lindholm. Public Finance and Fiscal Policy, p. 571.

მოსახლეობის მოთხოვნილების განმსაზღვრელი ფაქტორებია: სოციალური მაჩვენებლები, შრომის ნაყოფიერება, სამუშაო დაგვირთვა თუ დასაქმება, საწყისი რესურსები და შედეგები. ამ მაჩვენებლებზე ყურადღების გამახვილება თანამედროვე ეტაპზე აუცილებელია იმიტომ, რომ ბიუჯეტის შედგენის საწყის ეტაპზე გათვალისწინებული იქნეს მოსალოდნელი (მისაღწევი) შედეგები. დასახული მიზნის მისაღწევად, როგორც პრაქტიკა გვიჩვენებს, არაერთი გზა არსებობს და ამიტომ აუცილებელია შეირჩეს მათგან ყველაზე ეფექტური, ხელსაყრელი, სადაც გასათვალისწინებელია მთელი წლის განმავლობაში ხარჯების დროის სხვადასხვა პერიოდში გამოყენება, მხედველობაში გვაქვს პირველ-მეორე კვარტალში და მესამე-მეოთხე კვარტალებში გამოყოფილი ხარჯების მსყიდველობითუნარიანობის მაჩვენებლებს შორის სხვაობა, ინფლაციის ზრდის საფუძველზე სხვადასხვა მანიკულაციისათვის პირობების აღმოუყვრა.

საბაზრო ეკონომიკაზე გადასვლა ობიექტურად მოითხოვს, პოლიტიკური თავისუფლების მიღებასთან ერთად, მართვის დემოკრატიული ფორმების ჩამოყალიბებას. ეკონომიკის მართვის დემოკრატიული ფორმების დროს ბიუჯეტისათვის დამახასიათებელია გრანსპარენცობა და შედეგებზე პასუხისმგებლობა.

გრანსპარენცობა გულისხმობს ფონდების გამოყენებას იმ მიზნებისათვის, რომლებიც მოწონებულია საკანონმდებლო ხელისუფლების მიერ. თვით ბიუჯეტი უნდა იყოს გრანსპარენცული, ეს იმას ნიშნავს, რომ ბიუჯეტმა ნათლად უნდა ასახოს, ერთი მხრივ, ხარჯების დანიშნულება და, მეორე მხრივ, ახალ პირობებში ფონდების გამოყენების საქმეში კონტროლის შესაბამისი მექანიზმების განხორციელების აუცილებლობაც. კონტროლის მექანიზმის გამოყენება, ცხადია, მოითხოვს ანგარიშების მოწესრიგებასაც, რომ უზრუნველყოფილ იქნეს საქონლის შიწოდება და ეკონომიკური, ეფექტური და დროული მომსახურება.

საბაზრო ეკონომიკაზე გადასვლის პირობებში, ძირეული ცვლილებები უნდა განხორციელდეს ბიუჯეტური სახსრების ხარჯვაში. ბიუჯეტურმა ასიგნებებმა უნდა უზრუნველყოს უმთავრესი სახელმწიფო ამოცანები: ქვეყნის ეკონომიკის წამყვანი დარგების პრიორიტეტული მიმართულებების დაფინანსება, უზრუნველყოს მიზნობრივ-კომპლექსური პროგრამების შესრულების რეალიზაცია,

ფინანსური შესაძლებლობების შექმნა საწარმოო და სოციალურ-საყოფაცხოვრებო ინფრასტრუქტურის განვითარებისათვის.

თანამედროვე პირობებში სახელმწიფო ბიუჯეტმა სოციალური ორიენტაცია უნდა მიიღოს, სახელმწიფომ უნდა განახორციელოს განათლების, ჯანმრთელობის დაცვის, კულტურის, სოციალური უზრუნველყოფის განვითარების ეროვნული პროგრამის და-ფინანსება.

ამისათვის კი საჭიროდ მიგვაჩნია, საბიუჯეტო კლასიფიკაციის დროს განსაკუთრებული ყურადღება მიექცეს შემდეგი საკითხების მოგვარებას: პირიქელი, შემოსავლების კლასიფიკაციას შემოსავლების წყაროების მითითებით; მეორე, ეკონომიკურ კლასიფიკაციას ხარჯების სახეობების მითითებით; მესამე, ფუნქციონალურ კლასიფიკაციას ამოცანების მსგავსების მიხედვით და მეოთხე, ორგანიზაციულ კლასიფიკაციას მხარჯავი ერთეულების მიხედვით.

საბაზრო ეკონომიკაზე თანდათანობით გადასვლა მოითხოვს სამოგადოებრივი წარმოების მართვაში ეკონომიკური ბერკეტების გამოყენების გაძლიერებას, რაც უნდა გამოიხატოს ბიუჯეტის საშემოსავლო ნაწილში გადასახადების როლის მრდამი, ეინაიდან, ქესპერგთა შეხედულებით, ჩვენს ქვეყანაში საგადასახადო შემოსავლების რეალური რეზერვები არსებობს⁸.

ძირეულად უნდა გარდაიქმნას მოქმედი საგადასახადო სისტემა. ეკონომიკის განვითარების არსებული დონის შესაბამისი ანუ ოპტიმალური საგადასახადო სისტემის შექმნა ეკონომიკური მეცნიერების ერთ-ერთი ყველაზე რთული პრობლემა და, თუ ვიმსჯელებთ მის ირგვლივ გამართული დისკუსიების მიხედვით, კიდევ შორს არის აღნიშნული საკითხის საბოლოო გადაწყვეტა⁹.

საგადასახადო სისტემა ქვეყნის ეკონომიკის განვითარების ერთგვარ მუხრუჭად იქცა. სწორედ ამიგომაა საჭირო ახალი საგადასახადო სისტემა, რომელიც ხელს შეუწყობს მწვავე სოციალურ-ეკონომიკური კრიზისის, ბიუჯეტის დეფიციტისა და ინფლაციის დაბ-

⁸ ბიუჯეტი მხოლოდ მაშინ შეივსება, თუ გადასახადს ყოველი პოტენციური გადამხდელი გადაიხდის. ინტერვიუ ფინანსთა სამინისტროს საგადასახადო და საბაჟო პოლიტიკის დეპარტამენტის დირექტორთან ბ. ნ. ა. სოხაძესთან. ჟურნალი „გადასახადები“, 2000, №3. გვ.14.

⁹ ნ. ტერაშვილი. საგადასახადო სისტემის სრულყოფა – პრიორიტეტული ამოცანა. ჟურნალი „მაკრო-მიკრო ეკონომიკა“. 2000, №7-8, გვ. 38.

ლევას, ეკონომიკური და სოციალური პოლიტიკის ერთიანობას, მოსახლეობის სოციალურ დაცვას, მექმნის სტიმულებს რეგიონის, დარგის, საწარმოს განვითარებისა და ცალკეული პროდუქციის წარმოების გადიდებისათვის, უზრუნველყოფს ქვეყნის ბუნებრივი რესურსების ეკონომიურ და ეფექტიან გამოყენებას, გარემო პირობების დაცვას, საწარმოთა რენტაბელობისა და მოქალაქეთა შემოსაქვლების ღონის რეგულირებას.

გადასახადების სისტემა ერთიანი და საეალდებულო უნდა იყოს ყველა ფიზიკური და იურიდიული პირისთვის, მათი საკუთრების ფორმის, დაქვემდებარების, საქმიანობის სფეროსა და საწარმოთა სამართლებრივ-ორგანიზაციული ფორმის მიუხედავად.

ამასთან, შედარებით მაღალი განაკვეთებით უნდა დაიბეგრონ იურიდიული და ფიზიკური პირები, რომლებიც შემოსაქვლებს იღებენ სხვა მწარმოებლებთან შედარებით მაღალი ფასების დაწესებით, ხელს უწყობენ ინფლაციური პროცესების განვითარებას, მათ შორის სახელმწიფოს ფარგლებს გარეთ პროდუქციის რეალიზაციის გზით.

საგადასახადო შეღავათების სისტემამ უნდა შექმნას ეკონომიკური წანამძღვრები პრიორიტეტული დარგების განვითარებისათვის, სტიმული უნდა მისცეს საწარმოებსა და ორგანიზაციებს, რომლებიც თავიანთ მოგებას ინვესტიციისთვის გამოიყენებენ.

საგადასახადო გვირგვინის არათანაბარი განაწილების პრაქტიკა უნდა აღმოიფხვრას, ვინაიდან „მამინ, როცა საგადასახადო გვირგვინი არათანაბრად, მხოლოდ პატიოსან გაღამხდელებზე ნაწილდება, ის მართლაც ზედმეტად მძიმდება და პატიოსან მეწარმეს ან საერთოდ გააკოტრებს, ან აიძულებს ისევე ჩრდილოვან სექტორში გადაბარგდეს, რაც ორივე შემთხვევაში ბიუჯეტისათვის დანაკარგი იქნება“¹⁰.

აღსანიშნავია, რომ უკანასკნელ ხანს ქვეყნის მასშტაბით საგადასახადო სისტემაში განხორციელდა ცალკეული ძვრები, თუმცა იგი მაინც ვერ პასუხობს საბაზრო ეკონომიკის მოთხოვნებს.

მსოფლიოს განვითარებული ქვეყნების პრაქტიკა გვიჩვენებს,

¹⁰ გ. პაპუა საგადასახადო კორუმპირებულობის ინდექსი – ქვეყნის ეკონომიკის სურათი გაზეთი „საქართველოს რესპუბლიკა“, 2000, №28, გვ. 5. ვ. შათირიშვილი. საქართველოს საგადასახადო პოლიტიკის სრულყოფის პრაქტიკული მნიშვნელობა. ჟურნალი „სოციალური ეკონომიკა“. 1999. №1, გვ. 90.

რომ ბიუჯეტის ეფექტიანობა დამოკიდებულია არა მარტო ბიუჯეტის კლასიფიკაციაზე, არამედ მასზე მნიშვნელოვნად მოქმედებს საბიუჯეტო პროცესის რაციონალიზაციისა და სრულყოფის ღონისძიებები. მხედველობაში გვაქვს: ბიუჯეტის პროექტის მომზადება, შედგენა, წარდგენა, განხილვა, დამტკიცება-რეალიზაცია და, შესაბამისად, კონგრულის ეტაპების განხორციელების ხარისხი. მართალია, საბიუჯეტო პროცესის ორგანიზაციაში თითოეულ სტადიას თავისი დატვირთვა გააჩნია, მაგრამ ისინი მაინც ერთ მთლიან სისტემას წარმოადგენენ. სწორედ ამიტომ, საბიუჯეტო პროცესის მეცნიერულ შესწავლას საფუძვლად უნდა დაედოს მეთოდოლოგიური მიდგომა. საბიუჯეტო პროცესის ორგანიზაციული საკითხების განხილვის სანიშნოში მაგალითად შეიძლება დავასახელოთ აშშ-ში ჯერ კიდევ 1921 წლიდან მიღებული კანონი „ბიუჯეტისა და ანგარიშგების შესახებ“. ამ სახელმწიფოში ფედერალური ბიუჯეტის შემუშავებასა და აღსრულებას ახორციელებს ქვეყნის პრეზიდენტი (როგორც პასუხისმგებელი იურიდიული პირი საკანონმდებლო ორგანოს წინაშე) მისი აღმინისტრაციის შემადგენლობაში შექმნილი სპეციალური აღმინისტრაციულ-საბიუჯეტო სამმართველოს მეშვეობით. გემოაღნიშნული კანონიდან გამომდინარე, კონსტიტუციური უფლებების ფარგლებში, პრეზიდენტის გარდა, კონგრესის წინაშე პასუხისმგებლები არიან ცალკეული სამინისტროებისა და უწყებების ხელმძღვანელებიც, რომელთაც ევალებათ (და მეტად მნიშვნელოვანია) გათვალისწინებული საბიუჯეტო ხარჯების დასაბუთება. 1974 წელს მიღებული კანონის საფუძველზე საბიუჯეტო უფლებამოსილებანი გაუარყოფდა, რის შედეგადაც კონგრესის წევრებს გადამწყვეტი გავლენის მოხდენა შეუძლიათ ბიუჯეტის დამტკიცების პროცესში. საკანონმდებლო ორგანოების საბიუჯეტო უფლებების შეზღუდვა შესაძლებელია იმ შემთხვევაში, თუ ისინი (საკანონმდებლო ორგანოები) იხილავენ ბიუჯეტის ცალკეულ მუხლებს და არა ბიუჯეტს, როგორც მთლიან ღოკუმენტს, ცვლილებები შეაქვთ აგრეთვე საგადასახადო კანონმდებლობაში¹¹.

ბიუჯეტის წარდგენის პროცესში უნდა დაცულ იქნეს მთელი რიგი პირობები. კერძოდ, პრეზიდენტის მიერ ბიუჯეტის პროექ-

¹¹ რ. კაკულია. ფინანსების ზოგადი თეორია. თბ., 1998, გვ. 146.

გის წარდგენა კონგრესისათვის ხდება ახალი საანგარიშო წლის დაწყებამდე 9 თვით ადრე. საქართველოში კი ეს პროცესი საბიუჯეტო წლის დაწყებამდე 3 თვით ადრე ხორციელდება, თანაც დადგენილი ვადების მუდმივი დარღვევის ფონზე, განსხვავებით აშშ-ში არსებული მდგომარეობისა, სადაც ვადები მკაცრად არის დაცული. ბიუჯეტის პროექტის ღებალური განხილვის დონეზე მნიშვნელოვნად არის დამოკიდებული წარდგენის ვადების დაცვა, საბიუჯეტო პროცესის შემდგომი ეტაპების ხარისხი და ეფექტიანობა, რაც, ჩვენი აზრით, საქართველოს საბიუჯეტო პროცესის სრულყოფის მიმართულებით, აუცილებლად უნდა იქნეს გათვალისწინებული. აშშ-ის კანონი „ბიუჯეტისა და ანგარიშგების შესახებ“ ასევე მოითხოვს, რომ პრეზიდენტმა მომავალი საფინანსო წლის საბიუჯეტო განაცხადი წარადგინოს დაბალანსებული ფორმით, სადაც ბიუჯეტის საერთო მოცულობა განისაზღვრება განვლილი ორი უკანასკნელი წლის საშუალო არითმეტიკულ დონეზე. აღნიშნული გარემოებები განაპირობებენ იმ ფაქტს, რომ ბიუჯეტის დაბალანსებისთვის ბიუჯეტის მოცულობა, როგორც წესი, მერყეობს ქვეყნის მშპ-ის მოცულობის 18-20%-ის ფარგლებში, სადაც ბიუჯეტის დეფიციტი გათვალისწინებულია 1-1,5%-მდე¹².

საქართველოში ბიუჯეტის განხილვა-დამტკიცების პროცესი სტიქიურად მიმდინარეობს, არ ხდება პარლამენტის მხრიდან ალტერნატიული წინადადებების წარმოდგენა-დასაბუთება და ფაქტობრივად, თვითდინებაზეა დამოკიდებული. მთლიანობაში შეიძლება ითქვას, რომ ბიუჯეტის განხილვა-დამტკიცება არაორგანიზებულ ხასიათს ატარებს. ხოლო რაც შეეხება საქართველოში ბალანსირებული ბიუჯეტის მიღწევას, ამამზე ლაპარაკიც კი ზედმეტია, ვინაიდან, სამწუხაროდ, სხედასხვა მათემატიკური მანიპულაციის მეშვეობით ხდება ბიუჯეტის ხელოვნური დაბალანსება, რაიმე კრიტერიუმის განსაზღვრის გარეშე, რაც მომავალში აუცილებლად უნდა იქნეს გათვალისწინებული განვითარებულ ქვეყნებში დაგროვილი გამოცდილების მაგალითზე.

აშშ-ში ბიუჯეტის პროექტის თითოეული მუხლი შინაარსობრივად სრულყოფილად არის გაშიფრული და დასაბუთებული, წი-

¹² პ. კოდუაშვილი, საბიუჯეტო პროცესის სრულყოფა საბიუჯეტო რესურსების ეფექტიანი გამოყენების უპირველესი პირობაა. ჟურნალი „მაკრო-მიკრო ეკონომიკა“. 2000. №1-2, გვ. 32.

ნააღმდეგ შემთხვევაში კონგრესი მას არ განიხილავს. აღსანიშნავია ისიც, რომ მიღებული კანონპროექტის ფარგლებში მომავალი საფინანსო წლისათვის გამოყოფილი თანხები ჯერ კიდევ არ განსაზღვრავს იმ კონკრეტულ სამუშაოთა მოცულობას, რომელთა შესასრულებლად ფედერალური ხელისუფლება ამ თანხებს რეალურად დახარჯავს. ამის მიზეზი ის არის, რომ აღნიშნულ ქვეყანაში ბიუჯეტით განსაზღვრული ფინანსური სახსრების გამოყოფა ხდება ეტაპობრივად და ამისთვის არსებობს საკმაოდ რთული მექანიზმი, რაც გამორიცხავს სახსრების არამიმზნობრივ გამოყენებას. გამოყოფილი თანხების ხარჯვაზე ფედერალური ხელისუფლების მიერ დაწესებულია მკაცრი ფინანსური კონტროლი, რომელიც, თავის მხრივ, გულისხმობს წინასწარ სანქციებს, საბიუჯეტო უფლებამოსილებათა მკაცრად დაცვას, საბიუჯეტო ვალდებულებათა უთუოდ შესრულებას და ფულადი სახსრების რეალური მოთხოვნის დასაბუთებას. ყოველივე მემოაღნიშნული, საჭირო და აუცილებელია გათვალისწინებულ იქნეს საქართველოში ბიუჯეტური პროცესის სრულყოფის გზების განსაზღვრისას.

განვითარებულ ქვეყნებში ბიუჯეტური პროცესის შესწავლისას განსაკუთრებულ ყურადღებას იმსახურებს საბიუჯეტო უფლებამოსილების განსაზღვრის საკითხი. კერძოდ, მხედველობაში გვაქვს ის, რომ ბიუჯეტის შესახებ კანონში ხაზგასმულია კონგრესის მიერ მაკონტროლებელი ფუნქციების გაძლიერება, რაც გამოიხატება არა უბრალოდ ფულადი რესურსების გასაფლის მოცულობაზე კონტროლის დაწესებაში, არამედ საბიუჯეტო უფლებამოსილებათა მკაცრად დაცვაში.

ამასთან, საბიუჯეტო უფლებამოსილებათა მკაცრად განსაზღვრა ემყარება შემდეგს: პირველი, განსაზღვრული ფინანსური უფლებამოსილება განაპირობებს იმას, რომ ფედერალურმა უწყებამ წინასწარ იკისროს საგადასახადო ვალდებულება და უზრუნველყოს მისი დროული გადახდა; მეორე, ფედერალურ უწყებებს სესხის აღების უფლებამოსილება, თავის მხრივ, უფლებას აძლევს გრძელვადიანი ფინანსური ვალდებულება ან პროცენტული სესხები აიღონ, რათა უზრუნველყონ დროული გადახდა; მესამე, ფედერალურ უწყებებს კონტრაქტის გაფორმების უფლებამოსილება შესაძლებლობას აძლევს, გააფორმონ კონტრაქტები და სხვა სახელშეკრულებო ვალდებულებები ასიგნებათა მისაღებად და მათ დროულად გასასტუმრებლად.

განსაკუთრებულ ყურადღებას იმსახურებს ფულის რეალური ხარჯვის პროცესზე კონგრუიის მექანიზმი. მხედველობაში გვაქვს ის, რომ ფედერალური უწყება, მოცემულ საბიუჯეტო უფლებამოსილებათა საფუძველზე, ავტომატურად კისრულობს ბიუჯეტიდან თანხების ხარჯვის კონკრეტულ ვალდებულებებს. ამ ვალდებულებებიდან გამომდინარე, მიუხედავად ბიუჯეტიდან გამოყოფილი განსაზღვრული თანხების მოცულობისა, ეს ფულადი სახსრები რეალურად იხარჯება მხოლოდ მაშინ, როცა აღმასრულებელი ორგანოები ანაზღაურებენ ანგარიშებს. ე.ი. თუ აღნიშნულ საკითხს პრაქტიკული კუთხით (იურიდიული თეალსაზრისით) მივედგებით, საგასავლო უფლებამოსილება ხორციელდება ასანაზღაურებლად გაცემული საბანკო ჩეკების ან გადახდილი ნაღდი ფულის საფუძველზე, ასე რომ, ამ შემთხვევამდე ფულადი სახსრები ფედერალური ხაზინიდან ფაქტობრივად არ ამოიღება და არც იხარჯება.

აღსანიშნავია ის ფაქტი, რომ საბიუჯეტო უფლებამოსილების მთავარი მიზანია მრავალწლიანი ფედერალური პროგრამების ფინანსური უზრუნველყოფა. ამასთან, აშშ-ის ფინანსური პრაქტიკის თავისებურება იმაში გამოიხატება, რომ საბიუჯეტო უფლებამოსილება უმეტესწილად, არ ემთხვევა მიმდინარე საფინანსო წლის რეალურ ხარჯებს.

მართალია, კონგრესი ოფიციალურად საბიუჯეტო უფლებამოსილებას ამტკიცებს ერთი საფინანსო წლის ფარგლებში, მაგრამ ეს არ ნიშნავს, რომ მისი უფლებამოსილება არ გრძელდება მომავალ წელსაც. სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ; საბიუჯეტო უფლებამოსილების ის ნაწილი, რომელიც ჯერ არ გაზრდილა გასაულის ნაწილში, მართალია, ავტომატურად წყდება მიმდინარე საფინანსო წლის დამთავრებისას და ვეღარ ანაზღაურდება, მაგრამ ცალკეულ, განსაკუთრებულ შემთხვევებში, რომლებიც სპეციალურად არის დაფიქსირებული კანონში, გაიცემა ნებართვა, რომ იგი განხორციელდეს რამდენიმე წლის განმავლობაში.

აღნიშნულიდან გამომდინარე, ჩვენი სახელმწიფოს მაგალითზე, ერთი წლის ვადით ბიუჯეტის შედგენა იწვევს ინერციას, ენიდან ამ პერიოდში შეუძლებელია დეტალურად გაანალიზდეს ამა თუ იმ პროგრამის ეფექტურობა, რომლის შესრულებისათვის ბიუჯეტიდან სახსრებია გამოყოფილი.

ამასთან დაკავშირებით, ჩვენ სავსებით ვიზიარებთ მოსაზრე-

ბას იმის შესახებ, რომ აუცილებელია ახალი საბიუჯეტო ვადის შემოღება, რომლის დროსაც სამინისტროს, უწყების ან სხვა სამეურნეო ერთეულების საქმიანობა და შედეგების ანალიზი განხორციელდება ოთხ წელიწადში ერთხელ, რაც საშუალებას მოგვცემს, ყოველწლიურად გაანალიზდეს დასაფინანსებელ ობიექტთა და ახლოებით მეოთხედი ნაწილი ოთხწლიანი მცოცავი გრაფიკის საფუძველზე. მაკროეკონომიკურ კონტექსტში მუშაობის წარმართვა დეფიციტის მართვის მიმართულებით გულისხმობს იმას, რომ რესურსების განაწილება უნდა განიხილებოდეს არა როგორც მხოლოდ ამოცანა, რომელიც უზრუნველყოფს წარმოების ზრდას, არამედ, ამასთანავე, როგორც საფუძველი, რომლის მიხედვითაც მოხდება ხარჯების შემცირების კორექტირება.

ამრიგად, შეიძლება ითქვას, რომ ბიუჯეტის პროექტის შედგენა და შემოღობ, მისი განხილვა-დამტკიცება მოკლებულია ბიუჯეტსა და ეროვნულ ეკონომიკას შორის რეალურად არსებულ ურთიერთობებზე ზუსტ ინფორმაციასა და შეფასებებს. ამიტომ, ამ პროცესების (პროექტის შედგენა, განხილვა, დამტკიცება) მსვლელობა არ ასახავს ბიუჯეტის რეალურ შესაძლებლობებს და ხშირად ცალკეული თანამდებობის პირის სუბიექტურ ნებასურვილზეა დამოკიდებული. აქედან გამომდინარე, ბიუჯეტის პროექტის შედგენა რეალურ საწყისებზე უნდა იქნეს დაფუძნებული, რათა ხარჯების მოცულობა განისაზღვროს შეზღუდული რესურსების ფარგლებში.

ეკონომიკაში არსებული მდგომარეობა „ციკლური ბალანსირებული ბიუჯეტის“ შედგენაზე გადასელის აუცილებლობაზე მიუთითებს. ჩვენი აზრით, წლიური ბიუჯეტი შემოსავლებისა და დანახარჯების ურთიერთობის რეალური განსაზღვრისას, არ იძლევა სრულ სურათს, ვინაიდან დანახარჯებს იმავე წელს მოაქვს შემოსავალი უკუგების სახით და, შესაბამისად, შემოსავლისა და დანახარჯების მნიშვნელოვანი ნაწილი დაუბალანსებელი რჩება¹¹.

გასათვალისწინებელია კიდევ ერთი მომენტი, კერძოდ ის, რომ სამთავრობო პროგრამებსა და კონგრატეტებს აქვთ გასავლის სხვადასხვა გეგმი, რომლის დროსაც ერთნაირი ღირებულების საბიუჯეტო უფლებამოსილების გადამრდა მიმდინარე ხარჯებში სხვა-

¹¹ გ. გამსახურდია. საბიუჯეტო პროცესის სრულყოფის პრობლემები. ჟურნალი „გადასასადები“, ივნისი 2000, გვ. 22.

დასხვა პერიოდში ხდება. საბიუჯეტო უფლებამოსილების ფარგლებში იმავე საფინანსო წელს ხარჯვის ერთადერთ გამონაკლისს, როგორც წესი, წარმოადგენს შრომის ანაზღაურებისათვის გათვალისწინებული ხარჯები (თუმცა საქართველოში, სინამდვილეში, ეს „გამონაკლისიც“ დარღვეულია).

საქართველოში მიმდინარე საბიუჯეტო-საგადასახადო სისტემის სრულყოფა, უპირველეს ყოვლისა, გულისხმობს საბიუჯეტო დეფიციტის შემცირების ამერიკული გამოცდილების გამოყენებასა. მხედველობაში გვაქვს ეკონომიკის პრიორიტეტებისა და საფინანსო პოლიტიკის ორიენტაციის ცვლილებების საფუძველზე სახელმწიფო რესურსების ეფექტიანი და დინამიკური განაწილება, მკაცრი საბიუჯეტო შეზღუდვის პირობებში გრძელვადიანი პროგრამების სტაბილური დაფინანსება.

52. ბიუჯეტამორიის ურთიერთობები და საგრანსფერგო პოლიტიკა

საქართველოს სახელმწიფო დამოუკიდებლობის აღდგენის დროიდან, ქვეყანაში მიმდინარე პოლიტიკურმა და ეკონომიკურმა გარდაქმნებმა მოითხოვეს თვისობრივად ახალი საბიუჯეტო სისტემის ფორმირების აუცილებლობა, რომელიც სახელმწიფო მოწყობის ახალი მოდელის ადეკვატური იქნებოდა და მაქსიმალური პრინციპულობით, სამართლიანობით დაარეგულირებდა ურთიერთობებს საბიუჯეტო სისტემის სხვადასხვა დონეებს შორის. ფაქტობრივად აღნიშნულის განხორციელება დღემდე ვერ მოხერხდა. ბიუჯეტამორიის ურთიერთობების სტიქიურად ჩამოყალიბებულმა მოდელმა არ მისცა საშუალება, ხელისუფლების ცენტრალურ და გერიგორიულ ორგანოებს, სრულყოფილად განეხორციელებინათ თავიანთი ფუნქციები. საბიუჯეტო პრობლემები გახდა მართვის ცენტრალურ ორგანოსა და ავტონომიურ სუბიექტებს შორის ეკონომიკური ურთიერთობების დაურეგულირებლობის ერთ-ერთი მიზეზი. ამ მიმართულებით მდგომარეობას ართულებდა ეკონომიკის ყველა სფეროში და მათ შორის, განსაკუთრებით საბიუჯეტო სფეროში კრიზისის გაღრმავება. მართალია, გარდამავალ ეტაპზე არა-

ერთხელ იყო მცდელობა ქვეყნის საბიუჯეტო სისტემასა და პოლიტიკაში ცვლილებების შეგანისა და ბიუჯეტთაშორისი ურთიერთობების ორგანიზაციაში წესრიგის დამყარებისა, მაგრამ ისინი აგარებდნენ არასისტემურ ხასიათს და მათ რაიმე არსებითი ხასიათის პოზიტიური შემობრუნება არ მოუხდენიათ საბიუჯეტო სისტემაში.

შეიძლება ითქვას, რომ ბიუჯეტთაშორისი ურთიერთობების რეფორმირების პრობლემა დღეისათვის გადაუჭრელია და მისი სიმწვავე კი არ კლებულობს, არამედ თანდათანობით უფრო მასშტაბურ და ეკონომიკურთან ერთად პოლიტიკურ ხასიათს იღებს. მართალია, საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო აღნიშნული პრობლემის გადაწყვეტის მიმართულებით გარკვეულ ღონისძიებებს აგარებს, მაგრამ ისინი უფრო ეპიზოდური ხასიათისაა და ამოცანის გადაწყვეტის სისტემური და ხანგრძლივი ღრისათვის ორიენტირებული კონცეფცია-პროგრამა ჯერჯერობით არაა შემუშავებული.

დღევანდელი საქართველოს პირობებში ბიუჯეტთაშორისი პრობლემის დარეგულირება განსაკუთრებულად მწვავედ დგას, რაც განპირობებულია, ერთი მხრივ, მოქმედი მოდელის დაბალი ეფექტურობით, მეორე მხრივ, ქვეყნის სახელმწიფოებრივი მთლიანობის შენარჩუნების პრობლემის გამწვავებით და მესამე, იმთ, რომ დღემდე არაა შემუშავებული ბიუჯეტთაშორისი ურთიერთობების ოპტიმალური მოდელი მისი მეცნიერულად არგუმენტირებული მეთოდებითა და მეთოდით.

ბიუჯეტთაშორისი ურთიერთობების დარეგულირებას ხელი შეუშალა, აგრეთვე, საქართველოს კანონმდებლობაში მთელი რიგი საბიუჯეტო საკითხების არასრულყოფილად ფორმულირებამ და ასახვამ. მაგალითისათვის შეიძლება მოვიყვანოთ ბიუჯეტების დამოუკიდებლობის პრინციპის საკანონმდებლო ფორმულირება. აღნიშნული პრინციპის თანახმად, გერიგორიული ბიუჯეტები დამოუკიდებელნი არიან და მათი შედგენისა და აღსრულების გექნოლოგიურ ციკლში ზემდგომ ბიუჯეტს და მართვის ორგანოებს ჩარევის უფლება არ გააჩნიათ. სამწუხაროდ, აღნიშნული მიდგომის პრაქტიკული რეალიზაცია ვერ ხერხდება და ფაქტობრივად გერიგორიული ბიუჯეტები არა თუ ნაწილობრივ, არამედ მთლიანად დამოკიდებული არიან ზემდგომ (ცენტრალურ) ბიუჯეტზე.

აღსანიშნავია, რომ საქართველოს კანონმდებლობა გვერდს უვლის „ბიუჯეტთაშორისი ურთიერთობების“ კატეგორიას და მისი სამართლებრივ უმრუნველყოფა დღემდე არაა დარეგულირებული. აქედან გამომდინარე, მიზანშეწონილად მიგვაჩნია უფრო დაწვრილებით შევჩერდეთ ამ საკითხზე.

ბიუჯეტთაშორისი ურთიერთობის პრობლემები ერთ-ერთი სა-
დისკუსიო და წამყვანია როგორც განვითარებულ, ასევე განვი-
თარებად და გარდამავალი ეკონომიკის ქვეყნებში. შეიძლება ით-
ქვას, რომ თანამედროვე ეკონომიკურ მეცნიერებაში ჯერჯერო-
ბით არაა სრული ერთიანობა მიღწეული „ბიუჯეტთაშორისი ურ-
თიერთობების“ კატეგორიის გაგებაში. ამ მხრივ ერთ-ერთი შე-
დარებით მისაღენი გაგება ჩამოყალიბებულია ა. ბაბიჩისა და
ლ. პაელოვას ნაშრომში. მათი აზრით, ბიუჯეტთაშორისი ურთი-
ერთობა წარმოადგენს სახელმწიფო ხელისუფლებისა და ადგი-
ლობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს შორის ურთიერთო-
ბათა ერთობლიობას, რომელიც დაკავშირებულია საბიუჯეტო უფ-
ლებამოსილების გამიჯვნასა და მიმაგრებასთან, ხელისუფლების
ორგანოების მიერ თავიანთი უფლებების, მოვალეობებისა და პა-
სუხისმგებლობის დაცვასთან, ბიუჯეტის შედგენისა და აღსრულე-
ბის სფეროში ლიგერაგურაში გვხვდება სხვა განმარტება, მაგრამ
ჩვენი აზრით, არც ისინი და არც შემოთმოყვანილი განმარტება
არ ასახავს ამომწურავად ბიუჯეტთაშორისი ურთიერთობების კა-
ტეგორიის არსს. საქმე იმაშია, რომ ამ გაანგარიშებებში, ძირი-
თადად, აქცენტი გადატანილია პრობლემის გადაწყვეტის სამარ-
თლებრივ ასპექტებზე და არაფერია ნათქვამი იმაზე, თუ როგორ
ხდება სახსრების გადანაწილება ერთი ღონის ბიუჯეტიდან მეო-
რე ღონის ბიუჯეტზე.

ბიუჯეტთაშორისი ურთიერთობების ფაქტობრივი შინაარსიდან
გამომდინარე, რომელიც ფიქსირდება თანამედროვე ეტაპზე, ჩვენ
შევეცადეთ შეგვემუშავებინა ბიუჯეტთაშორისი ურთიერთობების
შემდეგი ფორმულირება. კერძოდ, ჩვენი აზრით, ბიუჯეტთაშორისი
ურთიერთობა არის ისეთი ეკონომიკურ-სამართლებრივი ურთი-
ერთობა, რომელიც წარმოიშობა ცენტრალურ და ტერიტორიულ
(ადგილობრივ) სახელისუფლებო ორგანოებს შორის საბიუჯეტო
პროცესის მსვლელობაში იმ მიზნით, რომ განხორციელდეს ქვეყ-
ნის საბიუჯეტო სისტემაში შემოსული თანხების გამიჯვნა, განი-

საზღვროს სხვადასხვა ღონის ბიუჯეტებზე საგადასახადო შემოსა-
საღებების სახსრების გადანაწილების ნორმატივები, ლოგაციების,
სუბენციების, სუბსიდიების და სხვა ფინანსური დახმარებების მო-
ცულობა, რომელიც გადაეცემა ქვედა რგოლის ბიუჯეტებს, როგორც
დაბრუნებადი, ისე საჩუქრის სახით იმ ამოცანების გადასაწყვე-
ტად, რომელიც ზედის როგორც გერიგორიული ერთეულის, ასევე
მთლიანად ქვეყნის ინტერესებში.

დღემდე ლიგერატურაში დაფიქსირებულ განმარტებებთან შე-
დარებით, ბიუჯეტთაშორისი ურთიერთობების შემოთმომყვანილი
განსაზღვრება პრინციპულად განსხვავებულია. ჯერ ერთი, ჩვენს
მიერ შემოთავაზებულ ფორმულირებაში მოყვანილია საბიუჯე-
ტო პროცესში წარმომოხილ ურთიერთობათა სრული ჩამონათ-
ვალი, რომელთა კვალიფიკაცია შეიძლება, როგორც ბიუჯეტთა-
შორისი ურთიერთობის ფართო გაგება. მეორე მხრივ, მოცემულ
განმარტებაში ბიუჯეტთაშორისი ურთიერთობებში მოცემულია ურ-
თიერთობები ერთი ღონის ხელისუფლების ორგანოებს შორის
და მესამე, მოცემულ დეფინიციამში სხვადასხვა ღონის ბიუჯეტების
ურთიერთობა მიმართულია საერთო ამოცანების რეალიზაციი-
საკენ. ამასთანავე, წარმოდგენილი განმარტების თანახმად, დაშ-
ვებულია, რომ ქვედა დონეზე მდგომმა ბიუჯეტმა დახმარება აღ-
მოუჩინოს ზედა რგოლის ბიუჯეტს, რაც ჯერჯერობით საქარ-
თელის პირობებში ძნელად წარმოსადგენია, მაგრამ მომავალში
ასეთი ურთიერთობაც არ უნდა გამოირიცხოს.

დღეისათვის ბიუჯეტთაშორისი ურთიერთობების პრაქტიკა
ქუუძნება ძირითადად შემდეგ პრინციპებს:

❖ ბიუჯეტების ხარჯების განაწილება და მიმაგრება საბიუ-
ჯეტო სისტემის განსაზღვრული დონეების ჭრილში;

❖ მარეგულირებელი შემოსაღებების გამიჯვნა (მიმაგრება)
დროებითი ნორმატივების საფუძველზე საბიუჯეტო სისტემის
სხვადასხვა დონეებზე;

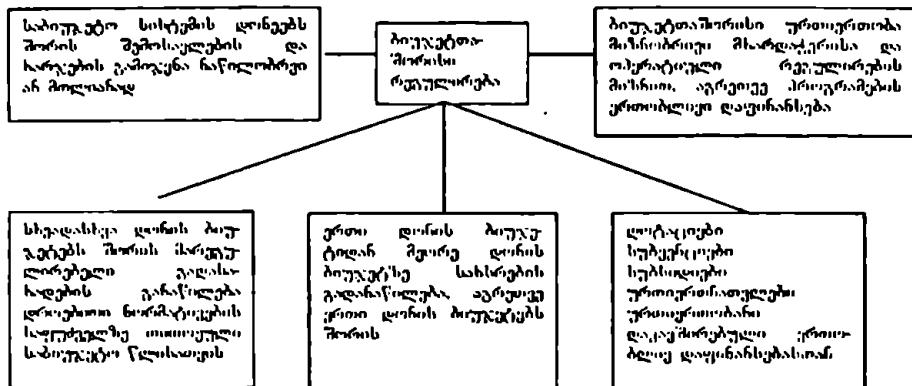
❖ საბიუჯეტო უღლებამოსილებათა გათანაბრება გერიგო-
რიული ერთეულების დონეებზე;

❖ გერიგორიულ დონეებზე საბიუჯეტო უზრუნველყოფის
მინიმალური ღონის გამოთანაბრება;

❖ გერიგორიული ბიუჯეტების ცენტრალურ ბიუჯეტთან ურ-
თიერთობის პოლიტიკის ერთიანობა.

გემოთქმულიდან გამომდინარე, ბიუჯეტთაშორისი ურთიერთობების კლასიფიკაცია სქემატურად შეიძლება წარმოვიდგინოთ შემდეგნაირად:

სხვა ბიუჯეტთაშორისი ურთიერთობების კლასიფიკაცია



უნდა აღინიშნოს, რომ გარდამავალ ეტაპზე საქართველოში ბიუჯეტთაშორისი ურთიერთობების პროცესმა მძიმე და ურთიერთსაპირისპირო ხასიათი მიიღო. მისი დამახასიათებელი ნიშანია ის, რომ რეფორმების დაწყებიდან ბიუჯეტთაშორისი ურთიერთობების ფორმირება და განვითარება მიმდინარეობს ეკონომიკური და საბიუჯეტო კრიზისის პირობებში, რომელიც კი არ ნელდება, არამედ კიდევ უფრო ღრმავდება, განსაკუთრებით ეს ეხება საბიუჯეტო კრიზისს.

რეფორმების დაწყებისთანავე, ხელისუფლების წინაშე დადგა ბიუჯეტთაშორისი ურთიერთობების ოპტიმიზაციის მეგად რთული პრობლემა, რომლის გადაწყვეტა მოითხოვდა საქართველოს საფინანსო სისტემისათვის დამახასიათებელი თავისებურებების გათვალისწინებას. ძირითადი ფაქტორები და პირობები, რომლებმაც განსაზღვრეს საქართველოში საფინანსო სისტემის ფორმირება და შესაბამისი ბიუჯეტთაშორისი ურთიერთობების პრაქტიკის ჩამოყალიბება, შეიძლება შემდეგნაირად დახასიათდეს:

❖ ფაქტორები, დაკავშირებული პრობლემის სიახლესთან. ქვეყნის დამოუკიდებლობის აღდგენის პერიოდში არ არსებობდა საფინანსო სისტემის ავტონომიურად ორგანიზების არანაირი გამოცდილება. რა თქმა უნდა, არსებული გეგმიანი ეკონომიკის

რღვევისა და ახალ საბაზრო ურთიერთობებზე გადასვლის პროცესში რთული იყო საფინანსო ურთიერთობათა ოპტიმალური მოდელის შერჩევა და ძირითადად ბიუჯეტთამორისი ურთიერთობების პრაქტიკა ეყრდნობოდა „ცდისა და შეცდომების“ მეთოდს, რომელიც არ იყო დამღეული სტიქიური, არათანმიმდევრული და წინააღმდეგობრივი მოვლენებისაგან.

❖ ფაქტორები, დაკავშირებული ქვეყნის ახალ სახელმწიფოებრივ მოწყობასთან. ამ ასპექტში აღსანიშნავია ის გარემოება, რომ საქართველოში ახალი კონსტიტუციის მიღებამ საბოლოოდ ვერ დაარეგულირა ქვეყნის ტერიტორიული მოწყობის პრობლემა, რაც, თავის მხრივ, განპირობებული იყო ტერიტორიული მთლიანობის დარღვევით. ქვეყნის მხარეებად დაყოფამ, რომელიც განხორციელდა პრეზიდენტის ბრძანებულებით, ვერ დაარეგულირა ტერიტორიულ ღონეებზე საბიუჯეტო მოწყობის საკითხი, უფრო მეტიც, სამხარეო მართეულობის სამსახურები ყოველგვარი უფლებამოსილებების გარეშე დარჩა საბიუჯეტო ურთიერთობებთან მიმართებაში და ისინი დღესაც მუდმივი კრიტიკისა და დისკუსიის ობიექტებს შეადგენენ.

❖ ფაქტორები, დაკავშირებული სახელმწიფო და ადგილობრივი ქონებისა და მართეულობის არეალის გამიჯვნასთან. როგორც ზემოთ აღინიშნა, მთელი რიგი ობიექტური და სუბიექტური მიზეზების გამო, ვერ მოხერხდა სახელისუფლებო ღონეებს შორის ქონების მკაფიოდ გამიჯვნა, რამაც, თავის მხრივ, ხელი შეუშალა მმართველობის ღონეებს შორის ფუნქციითა ცალსახად განცალკევებას, რაც, საბოლოო ჯამში, ართულებს ბიუჯეტთამორისი ურთიერთობების ოპტიმალური მოდელის ფორმირებასა და პრაქტიკაში გატარებას.

❖ ფაქტორები, დაკავშირებული სოციალური და ეკონომიკური მონიტორინგის (ანალიზის) სრულყოფილი სისტემის არარსებობასთან. საუბარია იმაზე, რომ ქვეყნის ცალკეული ტერიტორიული ერთეულები თავიანთი განვითარების ღონით მნიშვნელოვნად განსხვავდებიან ერთმანეთისაგან. განსაკუთრებით არსებითია განსხვავება სოციალურ განვითარებაში. იმის გამო, რომ არაა შემუშავებული ტერიტორიული ერთეულების სოციალური დიფერენციაციის ხარისხის დადგენის მეთოდოლოგია და მეთოდიკა და არც არსებობს მასზე სახელისუფლებო მოთხოვნა, ბიუ-

ჯეგთაშორისი კავშირების რეგულირება ხდება, ძირითადად, სუბიექტური მიდგომებით და ინდივიდუალური ექსპერტული შეფასებით.

ყოველივე ზემოთქმულმა და კიდევ სხვა ფაქტორებმა და პირობებმა ხელი შეუშალეს სრულყოფილი ბიუჯეტაშორისი ურთიერთობების მოდელის ფორმირებას და პრაქტიკაში გატარებას. აღნიშნულ სფეროში დღეისათვის არსებული ნეგატიური ასპექტები შეიძლება შემდეგნაირად ჩამოყალიბდეს:

- ❖ საფინანსო სისტემამ ვერ უზრუნველყო თითოეული ღონის ბიუჯეტისათვის ხარჯვითი უფლებამოსილებების დასაბუთება;

- ❖ ცენტრალური ბიუჯეტიდან გრანსფერტები გახდა გერიგორიული ბიუჯეტების შემოსავლებით უზრუნველყოფის ძირითადი ფორმა, რამაც კიდევ უფრო გააღრმავა გერიგორიების სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების ღონეებს შორის უთანაბრობა;

- ❖ ბიუჯეტაშორისი ურთიერთობების სისტემაში სათანადო ყურადღება არ ექცევა ინსტიტუციონალურ რეფორმებს, რომელიც მიმართული იქნება ხარჯების შემცირებისაკენ;

- ❖ არაა შემუშავებული საბიუჯეტო ხარჯებზე ნორმატიული მოთხოვნების გაანაგრიშების მეთოდიკა;

- ❖ გრანსფერტები გაიყემა ძირითადად მიმდინარე ხარჯების დაფინანსებაზე და ყურადღების გარეშეა დარჩენილი სახელმწიფო ინვესტიციებისათვის სახსრების გადანაწილება;

ქვეყნის ბიუჯეტაშორისი პოლიტიკის ფორმირებაში წამყვანი ადგილი ეკუთვნის საგრანსფერტო პოლიტიკას და საგადასახადო პოლიტიკას. სამწუხაროდ, საქართველოში არც ერთი მათგანი არაა იმ ღონეზე მეცნიერულად დამუშავებული, რომ შესაძლებელი გახდეს ბიუჯეტაშორისი ურთიერთობების ოპტიმალური მოდელის ფორმირება და პრაქტიკული რეალიზაცია.

უპირველეს ყოვლისა, უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო საიდუმლოდ ინახავს გრანსფერტების ფორმირების მეთოდოლოგიას და მეთოდიკას, რაც გვაფიქრებინებს, რომ ასეთი რამ საერთოდ არ არსებობს და გერიგორიული ერთეულებისათვის გრანსფერტების გამოყოფა ხდება სახელმწიფო ჩინოვნიკების პირადი შეხედულების და მათი სუბიექტური განწყობის მიხედვით. სამართლიანობა მოითხოვს იმის აღნიშვნა-

საც, რომ გარდამავალი პერიოდისათვის გრანსფერგების გაანგარიშების ფორმულა რთული დასადგენია. თუმცა, მის გარეშე სახსრების გადანაწილება გერიგორიულ ერთეულებზე ყოელად დაუშვებელია.

ყველა განვითარებულ ქვეყანაში, აგრეთვე გარდამავალი ეკონომიკის მთელ რიგ ქვეყნებში გრანსფერგების მოცულობა გაიანგარიშება სპეციალური ფორმულით, მაგალითად, რუსეთის ფედერაციაში შემავალი რეგიონებისათვის გამოსაყოფი გრანსფერგების მოცულობა ღვინდება შემდეგი გექნოლოგიით: უპირველეს ყოელისა, გაიანგარიშება გერიგორიის (რეგიონის) საკუთარი საშუალო სულობრივი საბიუჯეტო შემოსაელები შემდეგი ფორმულით:

$$K = M \cdot L$$

სადაც K - არის საშუალოსულობრივი საბიუჯეტო შემოსაეალი; M - არის გერიგორიის საკუთარი საბიუჯეტო შემოსაეალი; L - არის გერიგორიის მოსახლეობის რიცხოვნობა.

მეორე ეტაპზე გაიანგარიშება საბიუჯეტო ხარჯების ინდექსი, რომელიც გვიჩვენებს, თუ რამდენად მეტი საბიუჯეტო სახსრები უნდა დაიხარჯოს ერთ სულ მოსახლეზე ამა თუ იმ რეგიონში, ქვეყანაში თანაბარი დონით საბიუჯეტო ხარჯების უზრუნველსაყოფად ფორმულას აქვს შემდეგი სახე:

$$I = P : P_0$$

სადაც I არის საბიუჯეტო ხარჯების ინდექსი; P - ერთ სულ მოსახლეზე საბიუჯეტო ხარჯების საშუალოშეწონილი მნიშვნელობა; P_0 - ერთ სულ მოსახლეზე საბიუჯეტო ხარჯების საშუალოშეწონილი მინიშალური მნიშვნელობა.

ამრიგად, შესადარ პირობებში დაყვანილი საკუთარი საშუალოსულადობრივი საბიუჯეტო შემოსაეალი ამა თუ იმ გერიგორიული ერთეულისათვის გაიანგარიშება შემდეგნაირად:

$$K_1 = K : I$$

აღნიშნული მაჩვენებლების გაიანგარიშების შემდეგ განისაზღვრება ის გერიგორიული ერთეულები, რომლებიც ხასიათდებიან შესადარ პირობებში დაყვანილი საშუალოსულადობრივი საბიუჯეტო შემოსაელების მინიშალური მნიშვნელობით. შემდეგ ეტაპზე ღვინდება სახსრების ის მოცულობა, რომელიც საჭიროა აღნიშნული გერიგორიების საბიუჯეტო შემოსაელების ქვეყნის საშუალო

სულადობრივ სიდიდესთან გასათანაბრებლად. მიღებული სიდიდე მრავლდება საბიუჯეტო შემოსავლების ინდექსზე და მოსახლეობის რიცხოვნობაზე და, შესაბამისად, ღვინდება გრანსფერგის სიდიდე, საბოლოო ფორმულას გააჩნია შემდეგი სახე¹.

$$T = K_0 - K_1 \cdot I \cdot L$$

სადაც T – არის გერიგორიისათვის გასაცემი გრანსფერგების მოცულობა; K_0 – დაყვანილი საშუალოსულადობრივი საბიუჯეტო შემოსავლების სიდიდე, რომელთანაც მიმართებაში უნდა მოხდეს გამოთანაბრება; I – საბიუჯეტო ხარჯების ინდექსი; L – გერიგორიის მოსახლეობის რიცხოვნობა.

აღნიშნული საგრანსფერგო ფორმულის გამოყენებას საქართველოს პირობებში აუერხებს ორი გარემოება. ჯერ ერთი, იგი განკუთვნილია მსხვილი რეგიონებისათვის და არ ითვალისწინებს რაიონულ და ქალაქის ჭრილს. უფრო სწორად, იგი განზოგადებული მათემატიკური დამოკიდებულებაა, რომელიც გამოირიცხავს ამა თუ იმ გერიგორიული ერთეულის სპეციფიკური მახასიათებლების მაქსიმალურად გათვალისწინებას. მეორე მხრივ, თვით მისი გაანგარიშების ალგორითმი საკმაოდ შრომატევადია, რაც თავის მხრივ, ამცირებს მისი პრაქტიკული გამოყენებისადმი ინტერესს და ძალისხმევას. მიუხედავად ამისა, ჩვენი აზრით, აღნიშნული ფორმულის გამოყენება საქართველოს მხარეებისა და მსხვილი ქალაქების ჭრილში, გაცილებით უფრო სამართლიანი და ეფექტური იქნებოდა დღეისათვის გამოყენებული ინდივიდუალური საექსპერტო შეფასების მოდელთან შედარებით.

გერიგორიული ერთეულების სპეციფიკის გათვალისწინებით, გრანსფერგის განსაზღვრის ფორმულა შემუშავებულია საქართველოს ფინანსთა სამინისტროსთან არსებული ფინანსების სამეცნიერო-კვლევით ინსტიტუტში². აღნიშნული ფორმულის ამოსავალი იდეოლოგია ის არის, რომ თითოეულმა გერიგორიულმა ბიუჯეტმა ცენტრალური ბიუჯეტიდან უნდა მიიღოს იმ რაოდენობის მინიმალური თანხა მაინც, რომელიც გერიგორიის უარგლებში უზრუნველყოფს მარტივ კელავწარმოებას.

¹ Финансы. под. ред. проф. Дробозиной Л.А., М., Финансы, ЮНИТИ, 1999, с. 288-289.

² მესხია თ., რეგიონული საბიუჯეტო-საგადასახადო სისტემების თანამედროვე პრობლემები, მაკრო-მიკრო ეკონომიკა, 1999, № 4, გვ. 25.

გრანსფერგის მოცულობის გასაანგარიშებელი ფორმულა საკმაოდ მარტივია და ჩაიწერება შემდეგნაირად:

$$T = S - H_1 + H_2 + H_3$$

სადაც T - არის ცენტრალური ბიუჯეტიდან რეგიონისათვის გადასაცემი გრანსფერგის მოცულობა; S - არის გერიგორიული ბიუჯეტის მიერ გასაწევი აუცილებელი (მინიმალური) ხარჯების მოცულობა; H_1 - ადგილობრივი გადასახადებით და მოსაკრებლებით მიღებული შემოსავალი; H_2 - ადგილობრივი არასაგადასახადო შემოსავლები; H_3 - გრძელვადიანი ეკონომიკური ნორმატივებით მიღებული შემოსავალი.

რაც შეეხება მინიმალურად აუცილებელი საბიუჯეტო ხარჯების მოცულობის გაანგარიშებას, ამ მიზნით, შემოთავაზებულია შემდეგი ფორმულა

$$S = y + (V_1 \cdot L_1) + (V_2 \cdot L_2)$$

სადაც y - არის გერიგორიაზე მუდმივად მცხოვრები მოსახლეობის რიცხოვნობა; $V_1 - V_2$ - შესაბამისად, გერიგორიის საბიუჯეტო დაწესებულებებში დასაქმებულთა და სოციალურად დასაცავი მოსახლეობის ერთ სულზე გასაწევი საშუალო ხარჯები; L_1 და L_2 - შესაბამისად, გერიგორიის საბიუჯეტო დაწესებულებებში დასაქმებულთა და სოციალურად დასაცავი მოსახლეობის რიცხოვნობა.

გრანსფერგების გაანგარიშების შემოთმოყვანილი მეთოდიკა საკმაოდ მარტივი, ორიგინალური და, ჩვენი აზრით, მისაღებია. პროფ. ნ. ჭითანავა აღნიშნავს: „ჯერ ერთი, იგი ეყრდნობა სწორ მიდგომას, რომ აუცილებელია საბიუჯეტო ფედერალიზმის შემდგომი სრულყოფა, რომ ქვეყნის თავისებურებების გათვალისწინებით რეგიონების ფინანსური მხარდაჭერის მკაფიოდ გამოხატული პოზიიცია პქონდეს სახელმწიფოს. მეორე, მეთოდიკა იძლევა ქვეყნის შემოსავლების განაწილებაში სამართლიანობის პრინციპის უფრო სრულად დაცვის საფუძველს და შესაბამე, იგი ხელს უწყობს სახელმწიფოს რეგიონული პოლიტიკისა და თავად რეგიონების სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების პოლიტიკის ერთიან კონცეფტუალურ-მეთოდოლოგიური ბაზის ჩამოყალიბება-სრულყოფას¹.

ჩვენი აზრით, პროფ. ი. მესხიას მიერ შემოთავაზებული გრანსფერგების გაანგარიშების მეთოდოდიკის გამოყენება მიზანშეწო-

¹ ჭითანავა ნ., გარდამავალი პერიოდის სოციალურ-ეკონომიკური პრობლემები, ნაწილი III, თბილისი, 2001, გვ. 335-336.

ნილია საბიუჯეტო კრიზისის პირობებში. თუმცა, სტაბილური ჯან-
საღი ბიუჯეტის ღროს იგი გარკვეულ კორექტირებას საჭიროებს.
საქმე იმაშია, რომ ბიუჯეტი, რომელიც უთუოდ ჩამოყალიბდება
გაფართოებული კვლავწარმოების პროცესში, ვერ აუვლის გვერდს
ინვესტიციების დაფინანსებას, მხედველობაში გვაქვს სახელმწი-
ფოებრივი მნიშვნელობის მიზნობრივი პროგრამების განთავსე-
ბა ქვეყნის ტერიტორიულ ერთეულებში, რომლის დაფინანსება უნ-
და მოხდეს, უპირველეს ყოვლისა, ცენტრალური ბიუჯეტიდან და
შესაძლებლობის ფარგლებში თანადაფინანსებაში მონაწილეობა
უნდა მიიღონ შესაბამისმა ტერიტორიულმა ბიუჯეტებმა. აქედან
გამომდინარე, გრანსფერგების გაანგარიშების ბემოაღნიშნული
ფორმულა შეიძლება ჩაიწეროს შემდეგნაირად:

$$T = S - H_1 + H_2 + H_3 + H_4$$

სადაც H_4 – არის სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის იმ მიზ-
ნობრივი პროგრამებისათვის ცენტრალური ბიუჯეტიდან გამოყო-
ფილი თანხა, რომელთა განთავსება დაგეგმილია ტერიტორიაზე.

როგორც ჩანს, საქართველოს დღევანდელ პირობებში, არაა საკ-
მარისი ბიუჯეტთაშორისი ურთიერთობების მხოლოდ საგრანს-
ფერგო პოლიტიკით დარეგულირება. საჭირო ხდება ვერტიკალუ-
რი რეგულირების ისეთი მექანიზმების უფრო ფართოდ გამოყე-
ნება, როგორებიცაა ღოგაცია, სუბვენცია, სუბსიდია ურთიერთათ-
ელა, ინვესტიციური და საკრედიტო პროგრამები და ა.შ. აღნიშნუ-
ლი მექანიზმებიდან ღოგაცია დღეისათვის ფართოდ გამოიყენე-
ბა (ძირითადი გრანსფერგის ფორმით), რადგან ეს უკანასკნელი
არის საბიუჯეტო ხარჯები, რომელიც მიეწოდება საბიუჯეტო სის-
ტემის სხვა ღონეს (საქართველოს შემთხვევაში ქვედა ღონეს)
შემდგომი ანაზღაურებისა და დაბრუნებადობის გარეშე მიმდინა-
რე ხარჯების დასაფარავად.

რაც შეეხება სუბვენციის მექანიზმის გამოყენებას, იგი მოითხოვს
შესაბამისი მეთოდოლოგიისა და მეთოდიკის შემუშავებას. სუბ-
ვენცია, როგორც ეფექტური საბიუჯეტო მექანიზმი, ფართოდ გამო-
იყენება განვითარებული ეკონომიკის ქვეყნებში იმ მიზნით, რომ
აღორძინდეს და განვითარდეს ტერიტორიული ეკონომიკა და
სოციალური სფერო. თავისი შინაარსით, სუბვენცია არის საბიუ-
ჯეტო სახსრები, რომელიც მიეწოდება საბიუჯეტო სისტემის სხვა
ღონეს ან იურიდიულ პირს შემდგომი ანაზღაურებისა და დაბრუ-

ნების გარეშე, გარკვეული მიზნობრივი ხარჯების გასაწევად. რა თქმა უნდა, ასეთი მექანიზმის გამოყენება შეუძლია მხოლოდ განვითარებულ ბიუჯეტს. თუმცა, პერსპექტიული ინტერესებიდან გამომდინარე, თანხის რაღაც ნაწილი, ამ მიზნით, შეიძლება საბიუჯეტო კრიზისის პერიოდშიც გამოინახოს.

გერიგორიული ერთეულების ეკონომიკური და სოციალური განვითარების ღონეთა გამოთანაბრებაში განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს საბიუჯეტო სუბსიდიების მექანიზმის გამოყენება. იგი გულისხმობს საბიუჯეტო სახსრების მიწოდებას საბიუჯეტო სისტემის სხვა ღონისათვის, აგრეთვე ფიზიკური და იურიდიული პირებისათვის მიზნობრივი ხარჯების წილობრივი დაფინანსების პირობით. აღნიშნული მექანიზმის გამოყენება იმითაა ეფექტიანი, რომ ასტიმულირებს ადგილობრივი მათვის ორგანოებს, რათა საკუთარი შემოსაულებების გაზრდისა და მისი ერთი ნაწილის თანადაფინანსებაზე მიმართვით მოიპოვონ დამატებითი სახსრები ზედა რგოლის ბიუჯეტიდან.

ყველა ზემოჩამოთვლილი საბიუჯეტო გამოთანაბრების მექანიზმი ერთიანდება საგრანსფერგო პოლიტიკაში. თუმცა, ისინი განსხვავდებიან ერთმანეთისაგან მიზნობრივი დანიშნულების კრიტერიუმებით. საქმე იმაშია, რომ საქართველოში გამოყენებული ბიუჯეტთაშორისი ურთიერთობების საგრანსფერგო მექანიზმი მარტივია და არ ითვალისწინებს მისი სხვადასხვა ფორმების გამოყენებას. კერძოდ, საგრანსფერგო პოლიტიკა არ გამიჯნავს ერთმანეთისაგან ფინანსურ დახმარებებს გერიგორიული ერთეულებისათვის მიმდინარე და კაპიტალური (განვითარების) ხარჯებისათვის. უფრო სწორედ, გრანსფერგები გამოიყოფა მოსახლეობის მინიმალური სოციალური გარანტიების უზრუნველყოფისა და საგანგებო სიტუაციების დარეგულირებისათვის. თუმცა, სამართლიანობა მოითხოვს იმის აღნიშვნას, რომ ქვეყნის საგრანსფერგო პოლიტიკა, ფაქტობრივად, მინიმალური გარანტიების უზრუნველყოფასაც ვერ ახერხებს.

რაც შეეხება ეკონომიკური და სოციალური განვითარების მიზნით გრანსფერგების გამოყოფას, იგი, ფაქტობრივად, არ ხორციელდება. ამიგომაც, ჩვენი აზრით, ქვეყნის ეკონომიკური და სოციალური განვითარების ინდიკატურ გეგმებში ასახული მიზნობრივი პროგრამები რეალურ განხორციელებას ვერ პოულობენ. საგრან-

სფერო პოლიტიკა და საბიუჯეტო დახმარებები უნდა იყოს მიმართული ქვეყნის ეკონომიკის პრიორიტეტული მიმართულებების განვითარების სტიმულირებისაკენ და გრანსფერგების გამოყენება უნდა დაექვემდებაროს ცენტრის მკაცრ კონტროლს. მათი გამოყოფის მთავარი კრიტერიუმი უნდა იყოს ეფექტიანობა მთელი ქვეყნის მასშტაბით. ამ ასპექტში ყველაზე მისაღებია სუბვენციების გამოყოფა ფედერალური ბიუჯეტიდან¹.

როგორც პრაქტიკა გვიჩვენებს, ბიუჯეტთაშორისი ურთიერთობების დარეგულირება უნდა დაეფუძნოს შემდეგ ძირითად პრინციპებს:

- ❖ ღონორი გერიგორიების სტიმულირება იმ მიზნით, რომ ისინი დახმარებას გაუწევენ დაბალგანვითარებულ და სუსტი საგადასახადო ბაზის მქონე გერიგორიებს;

- ❖ გერიგორიების მიერ ხარჯების გაწევა მათ შემოსაველებთან პირდაპირპროპორციულ კავშირში;

- ❖ გერიგორიული ბიუჯეტების საშემოსავლო და ხარჯვითი ნაწილის ფორმირება მეცნიერულად არგუმენტირებული ნორმატივებით, რომლებშიც გათვალისწინებული იქნება გერიგორიისათვის დამახასიათებელი თავისებურებანი;

- ❖ ისეთი ეფექტური მექანიზმის შემუშავება, რომელიც უზრუნველყოფს გერიგორიის მინიმალური ნორმატიული სახსრებით დაკმაყოფილებას, გერიგორიების შემოსაველების გამოთანაბრებას, მიუხედავად მათი საგადასახადო პოტენციალისა და სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების დონეში განსხვავებისა;

- ❖ ბიუჯეტთაშორისი კავშირების, გრანსფერგებისა და ფინანსური რეგულირების მდგრადობა და გამჭვირვალობა.

აღსანიშნავია, რომ ბიუჯეტთაშორისი ურთიერთობები არა მხოლოდ ეკონომიკური შინაარსის მაგარებელია, არამედ მას ყველა ქვეყანაში საკმაოდ დიდი პოლიტიკური დატვირთვა გააჩნია, რის გამოც აღნიშნული პრობლემის დარეგულირება ერთ-ერთ პრიორიტეტულ და პირველი რიგის ამოცანას შეადგენს. ბიუჯეტთაშორისი ურთიერთობები ყველაზე მეტად გაუღენას ახდენენ პოლიტიკურ პროცესებზე და გამოდიან პოლიტიკური სტაბილურობისა და ქვეყნის მთლიანობის შენარჩუნების ფაქტორად². ცნობილი მი-

¹ Годин А.М., Подпорина И.В. Бюджет и бюджетная система Российской Федерации. М., «Дошков ю». 2001. с. 205.

² бежаев О.Г., Междубюджетные отношения, М., Экзамен, 2001, с.47.

გზების გამო, საქართველოში ბიუჯეტთაშორის ურთიერთობების ოპტიმიზაციას განსაკუთრებული როლი ენიჭება დღევანდელ ეტაპზე, ამიტომ ამ მიმართულებით მუშაობის გააქტიურება ეკონომიკური თეორიისა და პრაქტიკის გადაუღებელ და აქტუალურ ამოცანას წარმოადგენს.

საბიუჯეტო ურთიერთობათა ოპტიმიზაციაში განსაკუთრებული როლი განეკუთვნება საგადასახადო სისტემის ოპტიმიზაციას. ამასთან, საჭიროა არა მხოლოდ ტერიტორიული ბიუჯეტების, არამედ ქვეყნის მთელი საბიუჯეტო სისტემის სრულყოფა. რაც შეეხება ტერიტორიული ბიუჯეტების გაჯანსაღებას, იგი შეიძლება განხორციელდეს არა მხოლოდ ადგილებზე ახალი გადასახადებისა და მოსაკრებლების შემოღებით, არამედ მათ სასარგებლოდ ცენტრალური ბიუჯეტის შემოსაუღების არსებითი გადანაწილებითაც⁶ (აღნიშნულ პრობლემას უფრო დაწერილებით ქვემოთ შევეხებით).

ჩვენი აზრით, საქართველოში ბიუჯეტთაშორისი ურთიერთობების მოდელის გრანსფორმაცია უნდა დაეფუძნოს განვითარებული უცხოეთის ქვეყნების გამოცდილების შესწავლას და მათ შემოქმედებით გამოყენებას. ცნობილია, რომ მსოფლიო პრაქტიკაში ევრტიკალური გამოთანაბრების ორი კლასიკური მოდელი გამოიყენება. პირველია ამერიკული მოდელი, რომლის დროსაც სამი დონის საბიუჯეტო შემოსაუღების ნაწილის ფორმირება ხდება უმეტესწილად საკუთარი წყაროების ხარჯზე, ანუ ადგილობრივი და რეგიონული გადასახადების შესაბამის ბიუჯეტებთან „მიმაგრების“ გზით. ეს ნიშნავს, რომ ფედერალური გადასახადები უპირატესად შეიგანება ფედერალურ ბიუჯეტში, შტატების გადასახადები – შტატების ბიუჯეტში, ადგილობრივი გადასახადები – ადგილობრივ ბიუჯეტებში. მეორეა გერმანული მოდელი, რომელიც გულისხმობს ყველა დონის ბიუჯეტების შემოსაუღების ნაწილის ფორმირებას კანონით დადგენილი ერთიანი ფედერალური გადასახადების წილის გადარიცხვით.

დღეისათვის საქართველოში აღნიშნული ორი კლასიკური მოდელის ნაერთი ვარიანტი გამოიყენება. თუმცა, მათი არარაციონალური შერწყმის შედეგად ეფექტიანობა დაბალია და ტერიტო-

⁶ კაკელია რ., ადგილობრივი (რეგიონული) ფინანსების მართვა. კრებულში: ადგილობრივი (რეგიონული) ეკონომიკის განვითარების და მართვის პრობლემები, თბილისი, 2001, გვ. 47.

რიული ბიუჯეტები ეერ უზრუნველყოფენ მათ წინაშე მდგარი სოციალურ-ეკონომიკური ამოცანების რეალიზაციას. გემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, მიზანშეწონილად მიგვაჩნია შემუშავდეს ბიუჯეტთაშორისი ურთიერთობებისა და საგრანტურტო პოლიტიკის რეფორმირების ახალი კონცეფცია, რომელსაც საფუძვლად უნდა დაედოს შემდეგი ამოცანების რეალიზაცია:

- ❖ ქვეყნის საბიუჯეტო სისტემის ფინანსური რესურსების გამოყენებისა და მართვის ეფექტიანობის ამაღლება;

- ❖ ყველა ღონის ბიუჯეტებიდან ქვეყნის მოსახლეობის მიმართ სოციალური გარანტიების უზრუნველყოფა;

- ❖ ქვეყნის ტერიტორიული ერთეულების ეკონომიკური და სოციალური განვითარების ღონის ამაღლებისათვის სათანადო პირობების შექმნა.

- ❖ ბიუჯეტთაშორის ურთიერთობებში მონაწილე ყველა მხარის ინტერესების დაბალანსება;

- ❖ სხვადასხვა ღონის ბიუჯეტების რეალური (ფაქტობრივი) დამოუკიდებლობის მიღწევა;

- ❖ სხვადასხვა ღონის ბიუჯეტების შემოსავლებისა და ხარჯების კანონიერი გამოქვანა და მათზე პასუხისმგებლობის დაკისრება;

- ❖ ქვეყნის ერთიანი საბიუჯეტო სისტემის შენარჩუნება;

- ❖ ტერიტორიული ბიუჯეტების ფუნქციონირების ეფექტიანობის ამაღლება, ტერიტორიული ფინანსების გაჯანსაღება;

- ❖ გრანტურტების სიდიდის დასაბუთებულობის უზრუნველყოფა და ტერიტორიების მიერ მათ მიზნობრივ გამოყენებაზე კონტროლის გაძლიერება;

- ❖ დამატებითი ფინანსური მხარდაჭერა დეპრესიული და სუსტად განვითარებული (განსაკუთრებით მთიანი) ტერიტორიებისათვის;

- ❖ ტერიტორიებისადმი ინვესტიციური მხარდაჭერის ფინანსური მექანიზმების შემუშავება და პრაქტიკაში დანერგვა;

- ❖ ერთობლივი დაფინანსების სისტემის გამოყენება ტერიტორიებზე განთავსებული სახელმწიფოებრივი პროგრამების რეალიზაციისათვის;

- ❖ ტერიტორიული მართვის ორგანოების დაინტერესება ტერიტორიაზე საგადასახადო პოტენციალის გადიდებისა და ხარჯების რაციონალიზაციის საქმეში;

❖ ბიუჯეტთაშორისი ურთიერთობებისა და საგრანსფერგო პოლიტიკის ეფექტიანი საკანონმდებლო ბაზით უზრუნველყოფა. აღსანიშნავია, რომ უკანასკნელ პერიოდში ქართულ ეკონომიკურ ლიგერატურაში გამოქვეყნდა არაერთი საინტერესო და ღრმაშინაარსიანი გამოკვლევა ბიუჯეტთაშორისი ურთიერთობებისა და საბიუჯეტო ფედერალიზმის სრულყოფის საკითხებზე. ამ მხრივ ერთ-ერთი საყურადღებო გამოკვლევა აქვს ჩატარებული პროფ. ნ. ჭითანაეას⁷, სადაც მკაფიოდაა ჩამოყალიბებული საბიუჯეტო ურთიერთობათა ქართული მოდელის ფორმირების პოლიტიკური, სოციალური და ორგანიზაციული ასპექტები. საესებით დასაბუთებულად მიგვაჩნია ავტორის მოსაზრება იმის შესახებ, რომ მიზანშეწონილია ქვეყანაში საბიუჯეტო ფედერალიზმის სრულყოფის ახალი კონცეფციის შემუშავება, რომელიც უნდა გამომდინარეობდეს კონსტიტუციიდან, სახელმწიფო-გერიტორიული მოწყობის პრინციპებიდან, რაც დღის წესრიგში აყენებს დღეისათვის მოქმედ ძირითად კანონში შესაბამისი ცვლილებების შეგანის აუცილებლობას.

5.3. გერიტორიული ბიუჯეტების შემოსავლები და ხარჯები: ანალიზი, პრობლემები და გადაჭრის გზები

გერიტორიული ფინანსების ფორმირების ძირითად წყაროებს შორის უნდა გამოიყოს შემდეგი:

❖ საქონლისა და მომსახურების, ვაჭრობის და საფინანსო-საკრედიტო სისტემაში სამეწარმეო საქმიანობა:

❖ ფინანსური რესურსები, რომელიც გამოიყოფა ზემდგომი ბიუჯეტიდან და ბიუჯეტგარეშე ფონდებიდან ბიუჯეტთაშორისი განაწილების გზით:

❖ ნასესხი საშუალებანი – საკრედიტო რესურსები, რომელიც გამოიყენებს გერიტორიული ერთეულის მიერ კომერციულ საწყისებზე;

❖ ფინანსური სახსრები, რომელიც შეიგანება ბიუჯეტში გა-

⁷ ჭითანაეა ნ., გარდამავალი პერიოდს სოციალურ-ეკონომიკური პრობლემები, ნაწილი III, თბილისი, 2001, გვ. 260-341.

დასაცემის, გადასახდელების, გარიყების და ნებაყოფლობითი შემოწირულობების სახით.

ყველა ზემოაღნიშნული წყაროების ფინანსური ნაკადების მოძრაობა უზრუნველყოფს ტერიტორიულ ერთეულში კელაფწარმოებითი პროცესების უწყვეტობას და გაფართოებას. მიუხედავად ტერიტორიულ ფინანსების ფორმირების წყაროების მრავალფეროვნების, წამყვანი ადგილი მაინც უკავია იმ რესურსების, რომელიც სხვადასხვა ფორმით აკუმულირდება ტერიტორიულ ბიუჯეტებში.

თანახმად საქართველოს კანონის „საბიუჯეტო სისტემის და საბიუჯეტო უფლებამოსილებათა შესახებ“, ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტები დამოკიდებული არიან. ტერიტორიული ერთეულის თვითმმართველობის ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანო უფლებამოსილია დაამტკიცოს ადგილობრივი ბიუჯეტი საკუთარი შემოსაულებლისა და ცენტრალური ბიუჯეტით გათვალისწინებული გრანტფერტების გათვალისწინებით. ვინაიდან ადგილობრივი ბიუჯეტების საკუთარი შემოსაულები მეტისმეტად მცირეა, ისინი ძირითადად დამოკიდებული არიან ცენტრალური ბიუჯეტიდან მიღებულ მიზნობრივ დაფინანსებაზე, ასეთ ვითარებაში ადგილობრივი ბიუჯეტების დამოკიდებულება ფორმალურ ხასიათს ატარებს. ამასთან, ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის ორგანოები, სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ფინანსური დახმარების მიღების სანაცვლოდ, იძულებული არიან ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების გადაწყვეტაზე დასტური მიიღონ ცენტრალური ხელისუფლებისაგან იმ შემთხვევაში კი, როცა ეწინააღმდეგება ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესებს. ასეთ პირობებში ადგილი აქვს მუნიციპალური ხელისუფლებისადმი ადგილობრივი მოსახლეობის ნდობის დაკარგვას და სოციალური დაძაბულობის ზრდას. ის გარემოება, რომ ადგილობრივი ბიუჯეტების შემოსაულებით უზრუნველყოფაზე პასუხისმგებლობა თანაბრდაა განაწილებული ცენტრალურ და ადგილობრივ ხელისუფლებაზე, ხოლო ქვეყანაში არსებული კრიზისული სიტუაცია არ იძლევა საბიუჯეტო ეალდებულებათა დროულად და სრულად შესრულების საშუალებას, არყევს ქვეყნის სტაბილურობას და ხელს უშლის დემოკრატიული სახელმწიფოს მშენებლობას. ასეთ ვითარებაში ერთადერთი გამოსაეალია ბიუჯეტთამორისი ურთიერთობების ოპტიმალური რეგულირების მოდელის შე-

მუშაება და ადგილობრივი ბიუჯეტების საშემოსავლო ბაზის გან-
მტკიცების ღონისძიებათა რეალიზაცია.

ბიუჯეტთაშორისი რეგულირების ეფექტიანობა უმეტესწილად
დამოკიდებულია საბიუჯეტო სისტემის, ეერტიკალზე გადასახადე-
ბის განცალკევებაზე, რომელსაც, როგორც წესი, უნდა ჰქონდეს
გრძელვადიანი ხასიათი. აღნიშნული მექანიზმი არის ის ძირი-
თადი საბაზო პირობა, რომელზეც დამოკიდებულია ტერიტორიუ-
ლი (ადგილობრივი) ბიუჯეტების საშემოსავლო ნაწილის მრდა
და მდგრადობა. საბიუჯეტო სისტემის იერარქიაზე გადასახადე-
ბის განცალკევებას საფუძვლად უნდა დაედოს მათი შინაგანი ბუ-
ნება. მაგალითად, მიწის გადასახადი მსოფლიოს ყველა ქვეყანა-
ში წარმოადგენს ადგილობრივ გადასახადს. მართალია, საქარ-
თელოში მიწის გადასახადი ადგილობრივ ბიუჯეტებში ჩაირიცხება,
მაგრამ საგადასახადო კოდექსის ჩამონათვალში იგი მიეკუთვნე-
ბა საერთო-სახელმწიფოებრივ გადასახადს, რაც არანაირად არაა
არგუმენტირებული.

საქართველოში განხორციელებული საბიუჯეტო და საგადა-
სახადო პოლიტიკის თანახმად, ქვეყნის ცენტრალურ ბიუჯეტში ხდე-
ბა საშემოსავლო გადასახადისა და მოგების გადასახადის ნაწი-
ლის მობილიზება. ამასთან, აღსანიშნავია, რომ მრავალი განვი-
თარებული ქვეყნისაგან განსხვავებით, საქართველოში აღნიშნულ
გადასახადებს ძალიან მცირე ადგილი უკავიათ ბიუჯეტის საგა-
დასახადო შემოსავლების სტრუქტურაში. მაგალითად, გერმანია-
ში საშემოსავლო გადასახადის ხვედრითი წილი ბიუჯეტის საგა-
დასახადო შემოსავლებში აღემატება 33 პროცენტს¹, მაშინ, როდე-
საც საქართველოში იგი 10-12 პროცენტს შეადგენს. ჩვენი აზრით,
საშემოსავლო და მოგების გადასახადი იმდენად მცირეა, რომ ისინი
მთლიანად უნდა რჩებოდეს ადგილობრივ ბიუჯეტებში. ამ მხრივ
შედარებით ხელსაყრელი პირობები ექმნებათ აჭარისა და აფხა-
ზეთის ავტონომიური რესპუბლიკების ბიუჯეტებს, სადაც მოქმედი
კანონის თანახმად, მოგებისა და საშემოსავლო გადასახადები-
დან ანარიცხების გრძელვადიანი ნორმატივები 2001-2003 წლები-
სათვის თითოეულ გადასახადზე განსაზღვრულია 99 პროცენტის
მოცულობით. რაც შეეხება სხვა ტერიტორიული ერთეულების ბი-

¹ Игудин А.Г., П. проблемы управления доходной базой местных бюджетов,
ж. Финансы, №12: 2000, с. 15.

უჯეგებს, მათში ჩაირიცხება აღნიშნული გადასახადების 85 პროცენტი, ხოლო დანარჩენის მობილიზება ხდება ქვეყნის ცენტრალურ ბიუჯეტში.

ტერიტორიულ ბიუჯეტებში საშემოსავლო და მოგების გადასახადების უმეტესი ნაწილის ჩარიცხვა შეესაბამება რეგიონების სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების ინტერესებს და აღნიშნული გადაწყვეტილება უთუოდ პოზიტიურ გავლენას მოახდენს ტერიტორიული ბიუჯეტების საშემოსავლო ნაწილის ზრდაზე. ამასთან, ბუნებრივია, იბადება სრულიად ლოგიკური კითხვა, კერძოდ, რა გაანგარიშებები უდევს საფუძვლად საგადასახადო შემოსავლების განცალკევება-დიფერენცირებას ცენტრალურ და ადგილობრივ ბიუჯეტებს შორის და რაგომ არ ვრცელდება საგადასახადო შემოსავლების დიფერენციაცია ქვეყნის სხვა დანარჩენ ტერიტორიულ ბიუჯეტებზე. როგორც ჩანს, ამ კითხვებზე პასუხი ქვეყნის საბიუჯეტო პოლიტიკაში უნდა ვეძებოთ. ამასთან, უნდა აღინიშნოს, რომ გარდამავალი პერიოდის ცალკეულ ეტაპებზე საქართველოს საბიუჯეტო პოლიტიკა ხშირ ცვლილებას განიცდის და არასტაბილურობით ხასიათდება. ამის მრავალი მიზეზი და ფაქტორი არსებობს, რომელთაგან განსაკუთრებით უნდა გამოიყოს საბიუჯეტო შემოსავლების დაგეგმვის არამეცნიერული ხასიათის და ცენტრსა და ცალკეულ რეგიონებს შორის ეკონომიკურ ურთიერთობათა პოლიტიკურ ჭრილში განხილვა.

„საბიუჯეტო სისტემისა და საბიუჯეტო უფლებამოსილებათა შესახებ“ საქართველოს კანონის თანახმად, ბიუჯეტის პროექტის ფორმირება ხდება ტერიტორიის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების ინდიკატიური გეგმის პროექტის მაჩვენებლების, მიზნობრივი პროგრამების და სხვა საფინანსო-სამეწარმეო საქმიანობის ამსახველი პროგნოზული გაანგარიშებების საფუძველზე სამწუხაროდ, კანონის მოთხოვნები ფაქტობრივად არ ხორციელდება და როგორც საბიუჯეტო შემოსავლების, ასე ხარჯების დაგეგმვას საფუძვლად ედება ბიუჯეტის შემადგენელთა ინდივიდუალური ან ჯგუფური საექსპერტო შეფასებები. ვინაიდან, საბიუჯეტო კანონმდებლობის თანახმად, ადგილობრივ ბიუჯეტებში საგადასახადო შემოსავლების ნუსხა მეტისმეტად მყირეა და ძირითადად წარმოდგენილია „ნაკლებშემოსავლიანი“ და ძნელად ამოსაღები გადასახადებით, ბიუჯეტის დეფიციტის შეესების მთავარ

წყაროდ მიჩნეულია ცენტრალური ბიუჯეტის გრანსფერგები. ამასთან, საგრანსფერგო პოლიტიკის არამდგრადობა და არამეცნიერულობა განაპირობებს არაობიექტური გადაწყვეტილებების მიღებას მთელი რიგი რეგიონების (ტერიტორიების) ჭრილში.

უნდა აღინიშნოს, რომ ბიუჯეტთაშორისი ურთიერთობების დარეგულირებაში გრანსფერგების გამოყენება მიღებულია თითქმის ყველა განვითარებულ ქვეყანაში, მაგრამ გრანსფერგი არსად არ ასრულებს ადგილობრივი ბიუჯეტების შემოსაუღლების მთავარი წყაროს როლს, არამედ, იგი გამოიყენება, როგორც შემავსებელ-დამაბალანსებელი საშუალება. ამასთანავე, ამა თუ იმ რეგიონის მიმართ გრანსფერგების მოცულობის დადგენას საფუძველად ედება მთელი რიგი ეკონომიკური და სოციალური მაჩვენებლები და არ არის დამოკიდებული სახელმწიფო მოხელეთა პირად ნუბასურვილზე. როგორც ზემოთ აღინიშნა, საქართველოში მეცნიერ-მკვლევართა მიერ შემუშავებულია გრანსფერგების განსაზღვრის მათემატიკური მოდელი (ფორმულა)², რომელიც საკმაოდ დამაჯერებლად ასახავს რეგიონის ფინანსურ მოთხოვნებს ზემდგომი ბიუჯეტებისაგან. თუმცა, პრაქტიკაში იგი არ გამოიყენება.

სახელმწიფო მშენებლობაში დემოკრატიზმის „ხარისხის“ ზრდის კეალდაკეალ სულ უფრო მეტი და მეტი საფინანსო დამოუკიდებულება ენიჭებათ ტერიტორიულ ორგანოებს ანუ ცენტრალური ხელისუფლება ცდილობს მოახდინოს რაც შეიძლება მეტი უფლება-მოვალეობების დელეგირება ტერიტორიულ ერთეულებზე. ამ მიზნით, ძირითადად გამოიყენებენ საგადასახადო შემოსაუღების გადანაწილების მექანიზმს. ცენტრალურ და რეგიონულ ხელისუფლებას შორის ეკონომიკური დაეის თითქმის მუდმივი და დღემდე გადაუწყვეტელი საკითხია, თუ რომელი გადასახადი „მიემავროს“ ცენტრალურ და ტერიტორიულ ბიუჯეტებს. დისკუსიის საგანია აგრეთვე მიდგომები, რომლის თანახმადაც ცენტრალური ხელისუფლება ნაწილებად ჰყოფს საგადასახადო შემოსაუღლებს ცენტრსა და ტერიტორიებს შორის, ხოლო ადგილობრივი მმართველობის და თვითმმართველობის ორგანოები მოითხოვენ ამა თუ იმ გადასახადების მთლიანად „მიმავრებას“ ტერიტორიულ ბიუჯეტებზე და ეწინააღმდეგებიან მისი დიფერენციაციის პრინ-

² მესხია ი., რეგიონული საბიუჯეტო-საგადასახადო სისტემების თანამედროვე პრობლემები, მაკრო-მიკრო ეკონომიკა, 1999, №4, გვ. 23-25.

ციპს. ამგვარი მიდგომები არც თუ იშვიათად წარმომოხდენ სერიოზულ დაპირისპირებას ცენტრსა და რეგიონებს შორის. „...აღნიშნული მიდგომა, როცა საგადასახადო უფლებამოსილებათა გამოიჯენა თავად გადასახადების სახეობათა მიხედვით ხდება პრინციპით – „ან სულ, ან არაფერი“, საბოლოო ჯამში მიგვიყვანს „საგადასახადო სეპარატიზმამდე...“¹.

აღსანიშნავია, რომ 2001 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის შედგენის წინა ეტაპზე წამოყენებულ იქნა იდეა, რომლის თანახმადაც ადგილობრივ ბიუჯეტებს უნდა გაუფართოებოდა საგადასახადო შემოსავლების წყაროები და საერთოდ, უარი თქმულიყო გრანტურების გამოყოფაზე. რა თქმა უნდა, ასეთი მიდგომა არანაირად არ იყო არგუმენტირებული და, შესაბამისად, გადაწყვეტილებაც არ იქნა მიღებული. ჯერ ერთი, არა თუ გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ქვეყანაში, სადაც საბიუჯეტო კრიზისმა მწვავე ხასიათი მიიღო, არამედ განვითარებულ ქვეყნებშიც კი ადგილობრივი ბიუჯეტები მხოლოდ ტერიტორიული ფინანსების „იმედზე“ არსად არაა მიტოვებული.

ამასთანავე, ჩვენი აზრით, საქართველოში დღევანდელ ეტაპზე ადგილობრივი ბიუჯეტებისათვის დამახასიათებელია ერთი ფრიად მნიშვნელოვანი მომენტი, რომლის დარეგულირების გარეშე, საბიუჯეტო პრობლემა კიდევ უფრო გამწვავდება უახლოეს პერსპექტივაში. საკითხი ეხება იმას, რომ ადგილობრივი მმართველობის და თვითმმართველობის ორგანოები სულ უფრო და უფრო მეტ პასუხისმგებლობას აკისრებენ ცენტრალურ ბიუჯეტს და ნაკლებად მზუნდებიან ადგილობრივი საბიუჯეტო შემოსავლების რეზერვების ძიებასა და ამოქმედებაზე. ეს ნიშნავს, რომ მკვიდრდება სხვის ხარჯზე ცხოვრების წესი ანუ ადგილობრივი ბიუჯეტები თანდათანობით „ზარმაცდებიან“.

ჩვენი აზრით, ქვეყნის საბიუჯეტო კრიზისის დაძლევის საქმეში ცენტრალურ ხელისუფლებასთან ერთად მაქსიმალურად უნდა მიმართონ საკუთარი ძალისხმევა ადგილობრივი მმართველობისა და თვითმმართველობის ორგანოებმა. ამასთან, ორგანიზაციული და მეთოდური საქმიანობა უნდა წარიმართოს კომპლექსურად, როგორც ადგილობრივი ბიუჯეტების შედგენის, ასევე მათი

¹ პაპავა ვ., საგადასახადო ფედერალიზმი: თანხმობა თუ სეპარატიზმი, თბილისი, 2000, გვ.12.

აღსრულების ფორმებისა და მეთოდების სრულყოფის მიმართულებით.

როგორც დამკვიდრებული პრაქტიკის ანალიზი გვიჩვენებს, ადგილობრივი ბიუჯეტების შედგენა ხდება პრიმიტიულად, სათანადო მეცნიერული ანალიზის, გაანგარიშებების და პროგნოზირების გარეშე. ამასთანავე, თითოეული რეგიონის ადმინისტრაცია ცდილობს, რაც შეიძლება მინიმალურ დონეზე დაგვეგმოს საკუთარი ტერიტორიული ერთეულის საბიუჯეტო პარამეტრები, რადგან საბიუჯეტო დავალებათა შეუსრულებლობის შემთხვევაში ცენტრალური ხელისუფლება დღის წესრიგში აყენებს ადგილობრივი მმართველობის ორგანოების ხელმძღვანელთა თანამდებობაზე ყოფნა-არყოფნის საკითხს. ჩვენი აზრით, აღნიშნული მიდგომის ტერიტორიულ დონეზე გამოყენება არანაირად არაა გამართლებული. ამ სიტუაციის დასარეგულირებლად საჭიროა მსგავსად ტერიტორიული წარმომადგენლობითი ორგანოებისა, ადგილობრივი მმართველობის ხელმძღვანელები არჩეული იქნან ადგილობრივი მოსახლეობის მიერ, რაც ბიუჯეტის შეუსრულებლობის შემთხვევაში, გამორიცხავს ცენტრალური ხელისუფლების მიერ მათი თანამდებობიდან გადაყენების შესაძლებლობას. ასეთ ვითარებაში შეიქმნება შესაძლებლობა, შედგეს რეალური, ობიექტური ტერიტორიული ბიუჯეტები.

გარდა ამისა, მთლიანად შესაყელელია ადგილობრივი ბიუჯეტების შედგენის ორგანიზაციული და მეთოდოლოგიური ტექნოლოგია. საქმე იმაშია, რომ დღევანდელ ახალ საბაზრო ეკონომიკის პირობებში, როგორც მთელი ქვეყნის, ასევე ტერიტორიული ერთეულების საფინანსო-ეკონომიკური სისტემა ალბათურ, განუსაზღვრელ ხასიათს ატარებს. თითქმის ყოველწლიურად იცვლება საბაზრო წონასწორობის კრიტერიუმები, ეკონომიკური და სოციალური განვითარების მიმართულებები. ეკონომიკა თანდათანობით სულ უფრო ინტეგრირებული და დამოკიდებული ხდება არა მხოლოდ ქვეყნის საშინაო, არამედ საერთაშორისო ეკონომიკურ პოლიტიკასთან, ასეთ პირობებში, ტერიტორიულმა ბიუჯეტებმა მაქსიმალურად უნდა გაითვალისწინონ საშინაო და საგარეო ეკონომიკურ სისტემებში მოსალოდნელი გრანსფორმაციული ცვლილებები, უზრუნველყონ საბიუჯეტო პოლიტიკის დაკავშირება მაკროეკონომიკური პოლიტიკის ისეთ წამყვან სეგმენტებთან, როგორიცაა ფულად-საკრედიტო პო-

ლიტიკა, ფასებისა და ფასწარმოქმნის ურთიერთობათა პოლიტიკა და ა.შ. ცხადია, ყოველივე ეს ადგილობრივი მმართველობის და თვითმმართველობის ორგანოებისაგან მოითხოვს თანამედროვე ეკონომიკური თეორიისა და პრაქტიკის ღრმა ცოდნას, ანალიზის, განმოგადების და პროგნოზირების უნარსა და გამოცდილებას. დღევანდელ ეტაპზე ასეთი კვალიფიკაციის კადრების ნაკლებობას განიცდის ქვეყნის თითქმის ყველა გერიგორიული ერთეული. ამას ისიც ემატება, რომ ქვეყნის ცენტრალური ეკონომიკური უწყებები თითქმის არანაირ ორგანიზაციულ-მეთოდურ ღონისძიებებს არ ატარებენ ადგილობრივი შესაბამისი რგოლების მუშაკთა კვალიფიკაციის ამაღლებისა და გადამზადების მიმართულებით. უფრო მეტიც, არ ხდება მეთოდურ-ინსტრუქციული მასალების მომზადება და მიწოდება გერიგორიების ეკონომიკური სამსახურებისათვის. ამ უკანასკნელთ არ გააჩნიათ სათანადო მეთოდური ლიტერატურა, საცნობარო მასალები, ნორმატიული დოკუმენტები და ა.შ. ცხადია, ასეთ პირობებში შედგენილი ბიუჯეტები მოკლებულია მეცნიერულ-არგუმენტაციულ-დასაბუთებას და არ ასახავენ გერიგორიის ფინანსურ შესაძლებლობას და, ბუნებრივია, მათი შესრულება-შეუსრულებლობა დიდ რისკს და განუსაზღვრელობას შეიცავს.

ბეზომადინოდან გამომდინარე, მიმდინარე ეტაპზე, ადგილობრივი ბიუჯეტების შედგენის ხარისხის ამაღლების მიზნით, მიზანშეწონილად მიგვაჩნია საქართველოს ფინანსთა სამინისტროსთან შეიქმნას შესაბამისი მობილური სამსახური (დეპარტამენტი), რომელიც გასულითი ღონისძიებების გზით გაუწევინ კონსულტაციებს ადგილობრივი მმართველობის და თვითმმართველობის ორგანოებს ბიუჯეტების შედგენაში. ასეთ ვითარებაში ფორმირებულ ბიუჯეტებში ნაკლებად იქნება ხარვეზები, უფრო მეტად მისადაგებული იქნებიან ქვეყნის მაკროეკონომიკურ პოლიტიკასთან და, ბუნებრივია, მათი აღსრულება ნაკლებ პრობლემებთან იქნება დაკავშირებული. მეორე მხრივ, უფრო გამარტივდება ცენტრალურ ხელისუფლებასთან მათი „შეთანხმების“ პროცედურა და მინიმუმამდე იქნება დაყვანილი ცენტრიდანული და ცენტრისკენული გერიგორიული პოლიტიკის დაპირისპირების შესაძლებლობანი.

ადგილობრივი ბიუჯეტების შედგენის საქმეში რადიკალურ გარდაქმნას საჭიროებს აგრეთვე გერიგორიული ერთეულების ეკონომიკური და სოციალური განვითარების ინდიკატორი გეგმების შემუშავება.

შავეების ორგანიზაცია და მეთოდოლოგია. შეიძლება ითქვას, რომ აღნიშნული გეგმები დღეისათვის ფორმალურ ხასიათს ატარებენ და თითქმის არ გამოიყენებიან ადგილობრივი ბიუჯეტების შედგენის დროს. ეს უკანასკნელი განპირობებულია, ჯერ ერთი იმით, რომ გერიტორიული ინდიკატორი გეგმები უხარისხოდ დგება (ან წინა წლის გეგმაში ციფრობრივი მონაცემების მექანიკური ცვლილებები აისახება), არ შეესაბამება გერიტორიის ფინანსურ პოტენციალს, არ ავლენს მის ძირითად ფინანსურ წყაროებს, არ ასახავს რეგიონის ეკონომიკური და სოციალური სფეროების წინაშე მდგარ პრობლემებს და რაც ყველაზე მთავარია, არ იძლევა რეგიონის საბიუჯეტო შემოსავლების საგადასახადო და არასაგადასახადო წყაროების პროგნოზულ დახასიათებას. უნდა ითქვას, რომ აღნიშნული ხარვეზების ძირითადი მიმღებები ადგილობრივი კადრების დაბალი ეკონომიკური კვალიფიკაცია და შესაბამისი ცენტრალური ეკონომიკური უწყებების არასწორი მეთოდური საქმიანობაა. როგორც ჩანს, დადგა დრო, ან საერთოდ უარი ეთქვას გერიტორიული ინდიკატორი გეგმის შედგენას ან მათი ხარისხი ამაღლდეს იმ დონეზე, რომ მათ პოვონ პრაქტიკული გამოყენება, თუნდაც ბიუჯეტების შედგენის დროს.

ადგილობრივი ბიუჯეტების შესადგენად საჭირო ამოსავალი ინფორმაციის ნუსხამ უნდა მოიცავს შემდეგი ელემენტები:

1. გერიტორიის მოსახლეობის რიცხოვნობა და პროგნოზი;
2. დასაქმებულთა რიცხოვნობა დარგების ჭრილში და პროგნოზი;
3. სკოლამდელ აღსაზრდელთა და სკოლის მოსწავლეთა რიცხოვნობა;
4. პენსიონერთა და სოციალურად დაუცავი მოსახლეობის რიცხოვნობა;
5. ჯანმრთელობის დაცვის სფეროში დასაქმებულთა რიცხოვნობა;
6. ადგილობრივი ბიუჯეტიდან დაფინანსებას დაქვემდებარებული ობიექტების საბიუჯეტო მოთხოვნილებათა დასაბუთებული ხარჯთაღრიცხვა;
7. გერიტორიაზე დასაბეგრი წარმოების, კაპიტალის და მოხმარების მოცულობა (პროგნოზი);
8. იმ საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახადების მობილიზაციის პროგნოზი, რომელთა ნაწილი რჩებათ ადგილობრივ ბიუჯეტებს;

9. ტერიტორიას მიკუთვნებული დასახეგრი მიწის ფართობი და საგადასახადო განაკვეთების სტრუქტურა;

10. ადგილობრივი მოსაკრებლების ნუსხა და მათგან მისაღები შემოსავლების პროგნოზი;

11. მუნიციპალური ქონების პრივატიზაციიდან მისაღები შემოსავლების პროგნოზი;

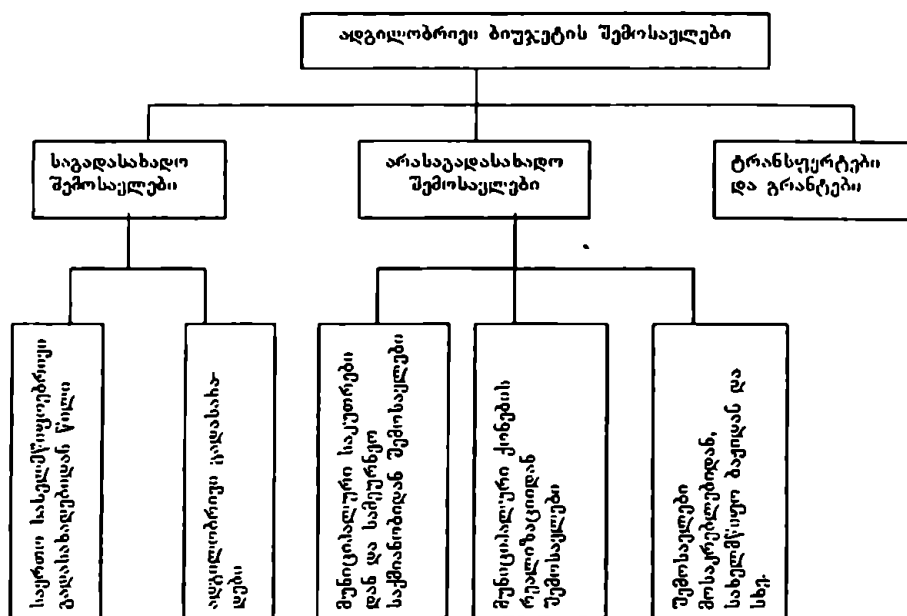
12. ტერიტორიაზე განხორციელებული სახელმწიფოებრივი მიზნობრივი პროგრამების დასაფინანსებლად მოსალოდნელი დაფინანსების პროგნოზი;

13. სახელმწიფო ბიუჯეტიდან მიღებული იმ შემოსავლის პროგნოზი, რომელიც რჩებათ ადგილობრივი ბიუჯეტებს;

14. ცენტრალური ბიუჯეტიდან მისაღები ტრანსფერტების მოცულობა;

15. სხვა ნორმატიული და პროგნოზული ინფორმაცია.

ადგილობრივი ბიუჯეტების შემოსავლების პროექტის შედგენა სქემატურად შეიძლება შემდეგნაირად გამოისახოს:



სქემა 4. ადგილობრივი ბიუჯეტების შემოსავლების სტრუქტურა

ჩვენი აზრით, ადგილობრივ (რაიონულ) ბიუჯეტებში უნდა ჩაირიცხოს საგადასახადო კოდექსით გათვალისწინებული გადასახადები, რაიონის ტერიტორიაზე მიწისა და ქონების გადასახადებიდან მიღებული შემოსავალი მთლიანად, რაიონის ტერიტორიაზე მოგებისა და საშემოსავლო გადასახადიდან მიღებული შემოსავალი მთლიანად, სახელმწიფო ბაჟის ის ნაწილი, რომელიც გადაიხდეინება ადგილობრივი მართელობის სამსახურის მიერ, ადგილობრივი მოსაკრებლები (სალიცენზიო და სატენდერო), მიწის იჯარიდან მიღებული შემოსავალი, სახელმწიფო ქონების იჯარიდან მიღებული შემოსავალი, რაიონის კომპეტენციაში გადაცემული სახელმწიფო ქონებით ან ასეთი ქონების მონაწილეობით შექმნილი იურიდიული პირებისაგან მიღებული ღირებულებები და მოგება მთლიანად, როიალტები, ექსელისა და სხვა პროცენტები, შემოსავალი პრივატიზაციიდან, შემოსავალი სესხებიდან, შემოსავალი გრანტფერტებიდან და გრანტებიდან, სახელმწიფო მიწის გასხვისებიდან მიღებული შემოსავალი მთლიანად, შემოსავალი ჯარიმებიდან და სხვა შემოსავლები.

ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტებში საგადასახადო შემოსავლების ზრდაზე ჯერჯერობით არსებითი გავლენა ეერ მოახდინა საქართველოს საგადასახადო სისტემაში დღეისათვის მიმდინარე რეფორმის პროცესებმა. როგორც ჩანს, საგადასახადო სისტემის ორგანიზაციული ცვლილებები არ პასუხობენ დღევანდელი გარდამავალი ეკონომიკის თავისებურებებს და მოთხოვნებს. საგადასახადო რეფორმის შემოთავაზებული მოდელის თანახმად, ორგანიზაციულად საგადასახადო სისტემა წარმოდგენილია სამი განსხვავებული მოდელით: საოლქო ინსპექცია; ზონალური ინსპექცია; რაიონული ინსპექცია. ეს უკანასკნელი უნდა წარმოადგენდეს ადგილობრივ ბიუჯეტებში შემოსავლების მობილიზაციის მთავარ ძალას. სამწუხაროდ, რეფორმების მოდელით რაიონული საგადასახადო ინსპექციები წარმოდგენილია სულ მაქსიმუმ 3-5 სამგატო ერთეულით და მის ფუნქციებში შედის მხოლოდ გადამხდელთა მომსახურება. დარწმუნებული ვართ, რომ რაიონული საგადასახადო ინსპექციების საქმიანობის გამარტივება და კონტროლის, გადასახადების აკრეფის, იურიდიული მომსახურებისა და სხვა ფუნქციების მონალურ და საოლქო ინსპექციებში გადანაწილება დადებით შედეგს არ გამოიღებს. ჩვენი აზრით, საგადასახადო რეფორმის მოდელის

ფორმირებისას, რომელიც ძირითადად განხორციელდა უცხოელი სპეციალისტების რეკომენდაციებითა და დახმარებებით, არ იქნა გათვალისწინებული საქართველოს ტერიტორიული ერთეულების თავისებურებანი, რის გამოც დღის წესრიგში დგება ორი ალტერნატიული ამოცანა: ადგილობრივი საგადასახადო ინსპექციებისათვის გადასახადების აკრეფისა და საკონგრუოლო ფუნქციების შენარჩუნება ან მუნიციპალური საგადასახადო სამსახურების შექმნა. ჩვენი აზრით, ეს უკანასკნელი უფრო მეტ საზოგადოებრივ მხარდაჭერას მოულობს. ამაზე მიგვანიშნებს ქ. თბილისში მუნიციპალური საგადასახადო სამსახურის შექმნის შესახებ მიმდინარე დისკუსია და ამ მიმართულებით მიღწეული შუალედური გადაწყვეტილებანი. ანალოგიური სამსახურების შექმნა რაიონულ ჭრილში უთუოდ შეუწყობს ხელს გადასახადების მობილიზებას ადგილობრივ ბიუჯეტებში და ქვეყანაში შექმნილი საბიუჯეტო კრიზისის დაძლევას.

5.4. საბიუჯეტო პროცესის სრულყოფის ძირითადი მიმართულებები

ბიუჯეტის შედგენისა და აღსრულების აუცილებელ პირობას ბიუჯეტის სახსრების რეგლამენტირებულ ჩარჩოებში მოქცევა და, შესაბამისად, მისი წყაროების რეალური განსაზღვრა წარმოადგენს. ამ მიზნის მისაღწევად აუცილებელია ხარჯებისა და შემოსავლების დაჯგუფების გაერთიანება ფორმებისა და სახეობების მიხედვით. რაც შეეხება ხარჯებს, აუცილებელია მათი დაჯგუფება მიზნობრივი დანიშნულების გათვალისწინებით.

მართალია, ჩვენს მიერ აღნიშნული აქსიომა, მაგრამ ჩვენს სახელმწიფოში, ბიუჯეტის შედგენის პრაქტიკიდან გამომდინარე, იგი მივიწყებულია. დღევანდელ პირობებში საქართველოს, რომელიც დაადგა სოციალურად ორიენტირებული რეგულირებადი საბაზრო ეკონომიკის გზას, მრავალი ამოცანა აქვს გადასაწყვეტი. ამ ამოცანებიდან გამოვყოფთ სახელმწიფო ხარჯებისა და შემოსავლების ორგანიზაციული სისტემის შექმნას, მის სწორად წარმართვას. მხედველობაში გვაქვს მთავარი – საბიუჯეტო პროცესმა უნდა განსაზღვროს ქვეყნის ტერიტორიაზე გაწეული ხარჯების მთლიანობა და მათი საბიუჯეტო შემოსავლების უზრუნველყოფა.

ნებისმიერი სახელმწიფოს ფუნქციონირებისა და ეკონომიკური განვითარების საფუძველია ფინანსური რესურსები, რომელთა ფორმირება, ძირითადად გადასახადების ბიუჯეტში შეგანის მეშვეობით ხორციელდება. თავის მხრივ, სახელმწიფოს არსებობისათვის აუცილებელია განსაზღვრული სახელმწიფო ხარჯები, რომელთა დაფარვისათვის საჭიროა სახელმწიფოს შემოსავლების ფორმირება.

ცნობილია, რომ ბიუჯეტის შედგენის ძირითადი პირობაა სახელმწიფო შემოსავლებისა და ხარჯების თანაფარდობა, ისიც ნათელია, რომ მათი ურთიერთკავშირი ბიუჯეტში ფინანსური ურთიერთობების ერთერთი მთავარი პრობლემაა. სამოგადოდ, ბიუჯეტის საშემოსავლო და საგასავლო ნაწილებს შორის თანაფარდობა ბალანსის მეშვეობით მყარდება. სწორედ ეს თანაფარდობა განსაზღვრავს ქვეყანაში საგადასახადო დაბეგურის ოპტიმიზაციას (შემცირებას ან გაზრდას) სრულფასოვან საგადასახადო კანონმდებლობაზე დაყრდნობით.

ბიუჯეტის შედგენის პროცესში განსაკუთრებული ყურადღება უნდა გამახვილდეს მისი მიზნის განსაზღვრაზე, იმაზე, თუ როგორ უნდა განაწილდეს სახელმწიფო სახსრები მოსახლეობის სოციალური მდგომარეობის გასაუმჯობესებლად. ამასთანავე, გასათვალისწინებელია, რომ საბიუჯეტო შემოსავლები (მიღებული ფულადი სახსრები) ამოუწურავი არ არის და, აქედან გამომდინარე, საბიუჯეტო პროცესის სრულყოფისას განსაკუთრებული მნიშვნელობა უნდა მიენიჭოს საბიუჯეტო რესურსების გაანგარიშების წესს, რათა დასახული მიზნების განსაზღვრისას, სწორი არჩევანი გაკეთდეს და განისაზღვროს თითოეული ამოცანის შესრულების დონე. ასეთი მიდგომა დაგვანახებს ჩვენ მიერ გაკეთებული პროგნოზის სისწორეს, რაც შემდგომში გააადვილებს წინასწარ გათვლილი შედეგების მისაღწევად ალტერნატიული მექანიზმების შერჩევას¹.

სახელმწიფო ბიუჯეტს, როგორც წესი, საფუძვლად უნდა დაედოს სახელმწიფო პროგრამა და, ამასთანავე, მისი შესრულების შესაძლებლობის წინასწარი განჭვრეტა, ანუ განსაზღვრა იმისა, თუ რამდენად შესრულებადია იგი. ბიუჯეტის შედეგები ცხადყოფს

¹ თ. გამსახურდია საბიუჯეტო პროცესის სრულყოფის საკითხებისათვის უკრნალი „სოციალური ეკონომიკა“, თბ., 2002, №6, გვ. 141.

სახელმწიფო პროგრამით განსაზღვრული პრობლემების გადაწყვეტის ეფექტურობას. რაც შეეხება სახელმწიფო პროგრამას, იგი უნდა წარმოადგენდეს სახელმწიფოს გადასაწყვეტი მიზნებისა და ამოცანების ერთობლიობას, რის მისაღწევადაც უნდა განისაზღვროს ღონისძიებების სისტემა. ეს უკანასკნელი კი, ქვეყნის საფინანსო-ეკონომიკური მდგომარეობის ანალიზიდან გამომდინარე, რეალურ შესაძლებლობებს უნდა ემყარებოდეს. სახელმწიფო პროგრამა მიზნად უნდა ისახავდეს მოსახლეობის სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის გაუმჯობესებას. სწორედ ეს უნდა დაედოს საფუძვლად სახელმწიფო ბიუჯეტის მიზნებისა და მათი შესრულების კრიტერიუმების დადგენას, რაც, თავის მხრივ, მოითხოვს შესაბამისი მეთოდის დამუშავებას.

საბიუჯეტო პრობლემათა გაურკვევლობის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ფაქტორია სახელმწიფო ფინანსების სფეროში თეორიულ-მეთოდოლოგიურ დამუშავებათა ჩამორჩენა¹. არსებული ნაკლოვანების გამოსწორება საშუალებას მოგვცემს, ერთი მხრივ, გაეანალიზოთ და განესაზღვროთ მოსახლეობის მოთხოვნები და პარალელურად, თვალნათლივ დაეინახოთ, თუ როგორ ასრულებს ამ მოთხოვნებს მთავრობა. მეთოდის შედგენა მეტად მნიშვნელოვანია, მაგრამ მთავარი და გადამწყვეტი მაინც ქვეყნის საფინანსო-ეკონომიკურ სფეროში დასახული მიზნებისა და ამოცანების განხორციელებაა. აღნიშნული კიდე ერთხელ მიგვანიშნებს იმაზე, რომ 1996-2001 წლების ბიუჯეტების პარამეტრები ობიექტური გარემოებების გამო შემლუღულ ჩაზრობებში იყო მოქცეული და ასეთ პირობებში ბიუჯეტებში დამატებითი ცვლილებების შეტანა და გამუდმებით ფინანსთა სამინისტროსათვის უკან დაბრუნება კარგი შედეგის მომგანი არ არის, ვინაიდან ბიუჯეტის პროექტებში შესწორებებს თან სდევს შესაბამისი ცვლილებების აუცილებლობა. აღსანიშნავია ისიც, რომ ბიუჯეტის პროექტებში გამუდმებული შესწორებების შეტანა იმ პირობებში, როდესაც ნაკლები დანახარჯებით საბოლოო შედეგების მისაღწევად ალტერნატიული წინადადებები არ არსებობს, არაეფექტურია. ასეთი მდგომარეობის დროს რეალურ ცვლილებებზე ლაპარაკი შედეგია, ვინაიდან ბიუჯეტის შედგენა-დამტკიცების მართვადი ფაქტორები,

¹ ი. მესხია. საბიუჯეტო კოდექსი, როგორც ეკონომიკური და ფინანსური სტაბილურობის გარანტი. ჟურნალი „გადასახადები“. 2001 №3 (22), გვ. 5.

უცხოური საფინანსო დაწესებულებების მხრიდან მოსალოდნელი დახმარებების გარდა, არ არსებობს. აღნიშნული დროულ გამოსწორებას მოითხოვს, რათა პრაქტიკაში დამკვიდრებულ იქნეს, ქვეყნის შიდა რეზერვების გამოვლენისა და გამოყენების საფუძველზე, რეალური ბიუჯეტის შედგენა და მის აღსრულებაზე პასუხისმგებლობის ამაღლება. სახელმწიფო ბიუჯეტში შემოსავლების მობილიზება ხელისუფლებისათვის კელავე ერთ-ერთ უმწვავეს პრობლემად რჩება. საგადასახადო აღმინისტრირების სფეროში დაწყებული რეფორმის მიუხედავად, სახელმწიფო ბიუჯეტში შემოსავლების შესამჩნევ მრდას ჯერ კიდევ არ აქვს ადგილი.

როგორც პრაქტიკამ დაგვანახა, სახელმწიფო ბიუჯეტის შედგენის პრინციპები სრულყოფას მოითხოვს. კერძოდ, ბიუჯეტის შედგენის სისრულის პრინციპი საჭიროებს სახელმწიფო ხარჯებისა და შემოსავლების სრულ ასახვას, ყოველგვარი გამორიცხვის გარეშე.

ბიუჯეტის შედგენისას მკაფიოდ უნდა გამოიყოს და განისაზღვროს პრიორიტეტული მიმართულებები და, აქედან გამომდინარე, ამ მიმართულებებით მხარჯველი სუბიექტების დაფინანსება მოხდეს ხარჯითი ნაწილის მხოლოდ ამ დანიშნულების საფუძველზე¹.

ბიუჯეტის რეალური შემოსავლებიდან გამომდინარე, საჭიროა განისაზღვროს სახელმწიფოს ეკონომიკური პოლიტიკის უახლოესი პერიოდის პრიორიტეტები და, შესაბამისად, განხორციელდეს ბიუჯეტის ხარჯითი ნაწილის ჩამოყალიბება, რომელსაც საფუძველად უნდა დაედოს: პროგრამული დაფინანსების პრინციპი და ბიუჯეტიდან პირდაპირი სუბსიდირების მინიმუმამდე დაყვანა. საჭიროა, საბიუჯეტო პროცესთან დაკავშირებით, შემუშავდეს ერთიანი პასუხისმგებლობის კრიტერიუმი, რომელიც უნდა გამოხატავდეს მთავრობის გუნდურ პასუხისმგებლობასაც².

სახელმწიფო ბიუჯეტის შედგენის ბოლო ხუთი წლის პრაქტიკამ დაგვანახა, რომ ხშირად ირღვევა როგორც ბიუჯეტის შედგენის ერთიანობის, ასევე სისრულის პრინციპები, რაც, ჩვენი აზრით, ამ საქმეში მავანთა თვითნებობის ერთ-ერთი მიზეზთაგანია.

¹ გ. გამსახურდია. ფინანსების როლი საქართველოს გარდამავალ ეკონომიკაში. თბ., გამომცემლობა „მერიდიანი“. 1997, გვ. 101-104.

² გ. მალაშხია. საბიუჯეტო კრიზისი და ნორმატიული ბიუჯეტის შექმნის პრინციპები. ჟურნალი „გადასახადები“. 2001, №4 (23), გვ.8.

სახელმწიფო ბიუჯეტის შედგენის დროს ეკონომიკის რეალური მდგომარეობის ასახვას ხელს უშლის როგორც ბიუჯეტის შედგენის მკაცრად განსაზღვრული წესისა და მეთოდის არარსებობა⁵, ასევე სახელმწიფო დაწესებულებათა ხარჯებთან დაკავშირებული ცალკეული ნორმატივების განუსაზღვრელობა და, რაც მთავარია, საბიუჯეტო-საგადასახადო პოლიტიკის სტრატეგიისა და ტაქტიკის არარსებობა. სტრატეგიული მნიშვნელობის ღონისძიებები ფაქტობრივად ვიწრო ჩარჩოებშია მოქცეული და მათი ფორმირება მხოლოდ სუბიექტურ შეხედულებათა დონეზე ხორციელდება. არ არსებობს საგრანტო და საინვესტიციო საქმიანობის გამოკვეთილი ორიენტირები, სწორედ ეს არის იმის მიზეზი, რომ უკანასკნელი წლების ბიუჯეტები შედგენილია მხოლოდ სახელმწიფო მოხმარებისა და ხარჯებით ნაწილის, ასევე, სახელმწიფო ვალების მიმდინარე დაფარვის გათვალისწინებით. ამიტომაც, არსი, რომ სახელმწიფო ხარჯების უდიდესი ნაწილი არაეფექტურია და ძირითადად გამოიყენება მრავალრიცხოვანი სახელმწიფო სტრუქტურის დასაფინანსებლად, რაც, თავის მხრივ, კორუფციის მრავალფეროვნების ხელშემწყობ პირობებს ქმნის და სახელმწიფოს წინაშე არსებული სოციალური პრობლემების გადაწყვეტის შესაძლებლობებს ზღუდავს.

რეალური ბიუჯეტის შედგენის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან ბერკეტს წარმოადგენს შემოსავლებისა და ხარჯების სწორი პროგნოზი. სამწუხაროდ, პროგნოზი ხშირ შემთხვევაში არ ემყარება რეალურ ანალიზს. შედეგად, ბიუჯეტში დაგეგმილი მაჩვენებლები ვერ სრულდება, უმეტეს შემთხვევაში, ობიექტური და განსაკუთრებით სუბიექტური ფაქტორების გამო⁶. არც ერთი სახელმწიფო მოხელე არ არის პასუხისმგებელი შემოსავლების პროგნოზის მოცულობის სიზუსტეზე, რადგან პასუხისმგებელი პირები სტიქიურად არიან „გაბნეული“ ფინანსთა სამინისტროს, საგადასახადო შემო-

⁵ საქართველოს კონტროლის პალატის მოხსენება საქართველოს 2001 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის 6 თვის შესრულების შესახებ მთავრობის ინფორმაციასთან დაკავშირებით. ჟურნალი „სახელმწიფო და კონტროლი“. 2001, №3-4, გვ. 78.

⁶ რ. კაკულია. საგადასახადო პოლიტიკა და საგადასახადო სისტემის შეფასების კრიტერიუმები. საქართველოს ეკონომიკურ მეცნიერებათა აკადემია. შრომები, I ტომი, თბ., 2000, გვ. 128.

საელების სამინისტროსა და ეკონომიკის, მრეწველობისა და ვაჭრობის სამინისტროებს შორის. სწორედ ეს არის მიზეზი, უარყოფითი შედეგების მიღების შემთხვევაში, ურთიერთგადაბრალების, პასუხისმგებლობის „გადაკისრების“, „ურთიერთჩასაფრების“ პოლიტიკის განხორციელებისა და „სამთავრობო“ სკამის შენარჩუნებისთვის მიუღებელი წესებით ბრძოლისა. ჩვენის აზრით, აღსანიშნავია ის გარემოება, რომ 1996-2001 წლის საბიუჯეტო შემოსავლების პროგნოზი გაკეთდა არა ეკონომიკაში არსებული რეალური საშემოსავლო ბაზის გათვალისწინებით, არამედ აღმასრულებელი ხელისუფლების შესაბამისი სტრუქტურების მიერ იმ შესაძლებლობებიდან გამომდინარე, რომელიც მათ ამ შემოსავლების ბიუჯეტში მობილიზებისთვის გამოამჟღავნეს, რაც მნიშვნელოვნად ასუსტებს შესაბამისი უწყებების პასუხისმგებლობის ხარისხს. აქვე უნდა აღინიშნოს ისიც, რომ დღეისათვის საქართველოში არსებული ეკონომიკური აქტიურობის ღონე ბიუჯეტში გაცილებით მეტი შემოსავლების მობილიზების შესაძლებლობას იძლევა, ვიდრე ეს რეალურად ხდება⁷. ასე რომ, ყურადღების გამახვილება საჭირო რეზერვების გამოყენებასა და ამოქმედებაზე და არა ეკონომიკის ისეთ „მართვაზე“, რომელიც განუწყვეტლივ უცხოეთის დახმარების იმედადაა.

როგორც აღინიშნა, ბიუჯეტის პროექტი უნდა წარმოადგენდეს მთავრობის ეკონომიკური გუნდის მუშაობის შედეგების ერთიან დოკუმენტს, ამიტომ, ბიუჯეტის განხილვის დროს ყურადღება უნდა მიექცეს ფორმალურობის აღმოფხვრასა და ალტერნატიული წინადადებების დამუშავებას. ბიუჯეტის ძირითად მიმართულებებს უნდა მიეცეს პრიორიტეტული ეკონომიკური პოლიტიკის დასაბუთებული ფორმა. ასევე უნდა აიკრძალოს არასაგადასახადო შემოსავლების მნიშვნელოვანი წყაროების (საინვესტიციო კრედიტებისა და გრანტების) გაუკონტროლებლად, ხაზინისგან გვერდის ავლით ხარჯვა. აუცილებელია ყველა შემოსავლიდან მიღებული გადასახადების ბიუჯეტში სრულყოფილად ასახვა, ვინაიდან მათ არასრულყოფილ ასახვაში უნდა ვეძიოთ ორმაგი ბუღალტერიის წარმოების მთავარი მიზეზი. კერძოდ, მხედველობაში გვაქვს არასაგადასახადო შემოსავლების, საგადასახადო და საბაჟო ორგა-

⁷ ს. სიჭინავა. 2002 წლის ბიუჯეტი – რიტორიკა თუ რეალური ეკონომიკური გათვალა. ჟურნალი „მაკრო-მიკრო ეკონომიკა“. 2001, №9 (46), გვ.11

ნოების მატერიალური წახალისების თანხებისა და ლიცენზიების, სხვა მომსახურებისათვის მიღებული მოსაკრებლების, ათეულ მილიონობით ლარის სპეცსახსრების არსებობა და მათი ბიუჯეტის სამემოსავლო ნაწილში ასახვის გარეშე დატოვება.

არანაკლებ მძიმე ვითარებაა შექმნილი არასაგადასახადო და კაპიტალური შემოსავლების, უცხოური გრანტებისა და სპეციალური სახელმწიფო ფონდების შემოსავლების მიღების (ხრივაც, რომელთა წილი სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლების სტრუქტურაში 35-40 %-ს აღწევს. აღნიშნული მდგომარეობა კიდევ ერთხელ მიუთითებს იმაზე, რომ, ბიუჯეტის სამემოსავლო ნაწილის პერმანენტული შეუსრულებლობის მიზეზია არა მისი სათანადო ბაზის გარეშე დაგეგმვა, არამედ, ხელისუფლების შესაბამისი სტრუქტურების სისუსტე, მათი უუნარობა—სრული ოდენობით უზრუნველყონ როგორც საგადასახადო, ისე არასაგადასახადო შემოსავლების მობილიზება, საკადრო რეფორმის არათანმიმდევრული განხორციელება. გადასახადების მოცულობა რეალურ დასაბეგრ ბაზას კი არ ასახავს, არამედ, იგი მიმართულია ცენტრალური ბიუჯეტის ყოველთვიური გეგმური მაჩვენებლების შესასრულებლად, რაც დაუყოვნებლივ გამოსწორებას მოითხოვს.

შემოსავლების აღრიცხვასა და ბიუჯეტის სტრუქტურაში ხშირი ცვლილებების შეგანა, ისევე როგორც სახელმწიფო შემოსავლების აღრიცხვიანობის ერთიანი სისტემის მოუწესრიგებლობა, ხელს უშლის მოვლენების ადეკვატურ შეფასებასა და სწორი პროგნოზის გაკეთებას. „საბიუჯეტო სისტემისა და საბიუჯეტო უფლებამოსილებათა შესახებ“ კანონში (მუხლი მე-11) პირდაპირაა აღნიშნული, რომ საბიუჯეტო კლასიფიკაცია უნდა „უპასუხებდეს სახელმწიფო ფინანსების საერთაშორისო სტატიკის ნორმებს და უზრუნველყოფდეს სტატიკის კერძო ინფორმაციებში მონაცემების შეუფერხებელ ჩართვას“, რაც შეუძლებელია სხვადასხვა წლების მონაცემების არაშესაღარისობის შემთხვევაში⁸.

სრულყოფას მოითხოვს საბიუჯეტო შემოსავლების კლასიფიკაცია. მხედველობაში გვაქვს ის, რომ უნდა დაჩქარდეს ახალი კლასიფიკატორის შექმნა, რომლის მიხედვითაც შემოსავლების აღრიცხვა განხორციელდება როგორც დარგობრივ ჭრილში, ისე,

⁸ მოხსენება საქართველოს 2001 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის შესახებ. საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისი, 2000, გვ.30.

ცალკეული სასაქონლო პოზიციების მიხედვით. ყოველივე ეს შესაძლებელს გახდის ღეგალურად შეფასდეს როგორც ბიუჯეტის პროექტის რეალობა და მისი შესრულების მიმდინარეობა.

„საბიუჯეტო სისტემისა და საბიუჯეტო უფლებამოსილებათა შესახებ“ კანონის 21-ე მუხლის მე-3 პუნქტის თანახმად, „საქართველოს ენტერალურ ბიუჯეტში არასაგადასახადო შემოსავლების სახით, შესაბამისი საკანონმდებლო და სხვა ნორმატიული აქტებით განსაზღვრული წესის თანახმად, ჩაირიცხება მთლიანად სახელმწიფო ქონებით, ანდა სახელმწიფო ქონების მონაწილეობით შექმნილი იურიდიული პირებისაგან მიღებული დივიდენდები და მოგების ნაწილი“⁹.

„მეწარმეთა შესახებ“ კანონის მიღების შემდეგ, მთელი რიგი სახელმწიფო საწარმოები გარდაიქმნა სახაზინო საწარმოებად, სააქციო საზოგადოებებად და შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოებებად. 1999 წელს „მეწარმეთა შესახებ“ კანონში შეტანილი ცვლილებების საფუძველზე სახაზინო საწარმოებმა გაიარეს რეგისტრაცია როგორც კერძო სამართლის სუბიექტებმა, რის შედეგადაც დააფუძნეს 75 სააქციო საზოგადოება და 1067 შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოება. პრივატიზაციის პროცესის შედეგად სახელმწიფომ რიგი საწარმოები მთლიანად გაყიდა, ზოგი კი ნაწილობრივ ან სრულად სახელმწიფოს საკუთრებაში დარჩა.

შემოაღნიშნული მდგომარეობის გამოსწორების მიზნით, საჭიროდ მიგვაჩნია შემდეგ ღონისძიებათა განხორციელება: 1. აღრიცხვიანობის მოწესრიგების თვალსაზრისით, უნდა შეიქმნას ერთიანი სახელმწიფო ქონების რეესტრი; 2. საიჯარო ქონების მდებარეობისა და მდგომარეობის გათვალისწინებით, დადგინდეს საიჯარო გადასახადის განაკვეთი; 3. საქართველოს ქონების მართვის სამინისტრომ და ადგილობრივი მართველობის ორგანოებმა აწარმოონ კონტრაქტების მუდმივი მონიგორინგი და უზრუნველყონ დარღვევებით გაფორმებული კონტრაქტების შეწყვეტა ან რეალური ნიხრის დადგენის საფუძველზე მათი ხელახლა გაფორმება.

ყურადღების ღირსია ე.წ. „სპექსახსრებიდან“ ბიუჯეტში სახსრების ამოღების საკითხი. რეალურად ეს ფულადი სახსრები ათე-

⁹ საქართველოს კანონი „საბიუჯეტო სისტემისა და საბიუჯეტო უფლებამოსილებათა შესახებ“, თბ., 1996.

ულობით მილიონი ლარია, რომლის არც შემოსავლითი და არც ხარჯითი ნაწილი არ აისახება სახელმწიფო ბიუჯეტში. აღნიშნულიდან გამომდინარე, შეიძლება ითქვას, რომ სახელმწიფო სტრუქტურებში აღვილი აქვს ორმაგი ბუღალგერიის, ორმაგი ბალანსის წარმოებას, რაც, თავის მხრივ, ხელს უწყობს კორუფციის გაღრმავებისათვის საჭირო პირობების შექმნას.

პრაქტიკა გვიჩვენებს, რომ ქვეყნის პარლამენტი ისე ამტკიცებს თითოეული სახელმწიფო ორგანიზაციისა თუ სტრუქტურის ხარჯებს, რომ რეალური წარმოდგენა არა აქვს მის სპეცსახსრებიდან მიღებულ როგორც შემოსავლებზე, ასევე გასავლებზე. აღნიშნულს ადასტურებს ის ფაქტი, რომ, მიუხედავად იმისა, რომ ფინანსთა სამინისტრომ, საანალიზო პერიოდის ფაქტობრივი შესრულებიდან გამომდინარე, უნდა განსაზღვროს იმ საბიუჯეტო დაწესებულების სპეციალური შემოსავლისა და ხარჯების წლიური პროგნოზის მოცულობა, (რომელთა საშემოსავლო ბაზა მოითხოვს შემდგომ დაზუსტებას) და კანონპროექტი დადგენილი წესით წარუდგინოს საქართველოს პარლამენტს, ეს მონაცემები არ დაზუსტებულა არც ერთი წლის ბიუჯეტში.

სახელმწიფო ბიუჯეტში სპეცსახსრების ამოღების საკითხის გაუმჯობესების მიზნით, მიზანშეწონილად მიგვაჩნია, შემუშავდეს „კანონი სპეცსახსრების შესახებ“, რაც, ჩვენი აზრით, უზრუნველყოფს ამ თანხების დროულ და მუსგ აღრიცხვას.

ბიუჯეტის არასაგადასახადო შემოსავლებიდან მეტად მნიშვნელოვანია პრივატიზაციიდან მიღებული თანხები. დღეისათვის ქვეყანაში პრივატიზებული საწარმოებიდან დაფუძნებულია 1361 სააქციო საზოგადოება და 15925 მცირე საწარმო. დაფუძნებული სააქციო საზოგადოებიდან სახელმწიფო საკუთრებაში ირიცხება 286 სააქციო საზოგადოების აქციები. აქედან 232 სააქციო საზოგადოების საკონტროლო პაკეტი სახელმწიფოს ხელშია¹⁰.

აღნიშნულიდან გამომდინარე, შეიძლება ითქვას, რომ არასაგადასახადო შემოსავლების სახით სახელმწიფო ბიუჯეტში გაცილებით მეტი თანხა უნდა შედიოდეს, ვიდრე, ეს ფაქტობრივად ხდება. ამიგომ, საჭიროა სათანადო ყურადღება მიექცეს ამ სახე-

¹⁰ საქართველოს ეკონომიკის მიმართულებები: ეკონომიკური პოლიტიკისა და სამართლებრივი საკითხების ქართულ-ევროპული საკონსულტაციო ცენტრი. კვარტალური მიმოხილვა. 2001, №3-4, გვ.41.

ობის შემოსაღების დაგეგმვის, მობილიზაციისა და აღრიცხვის გაუმჯობესების საკითხებს.

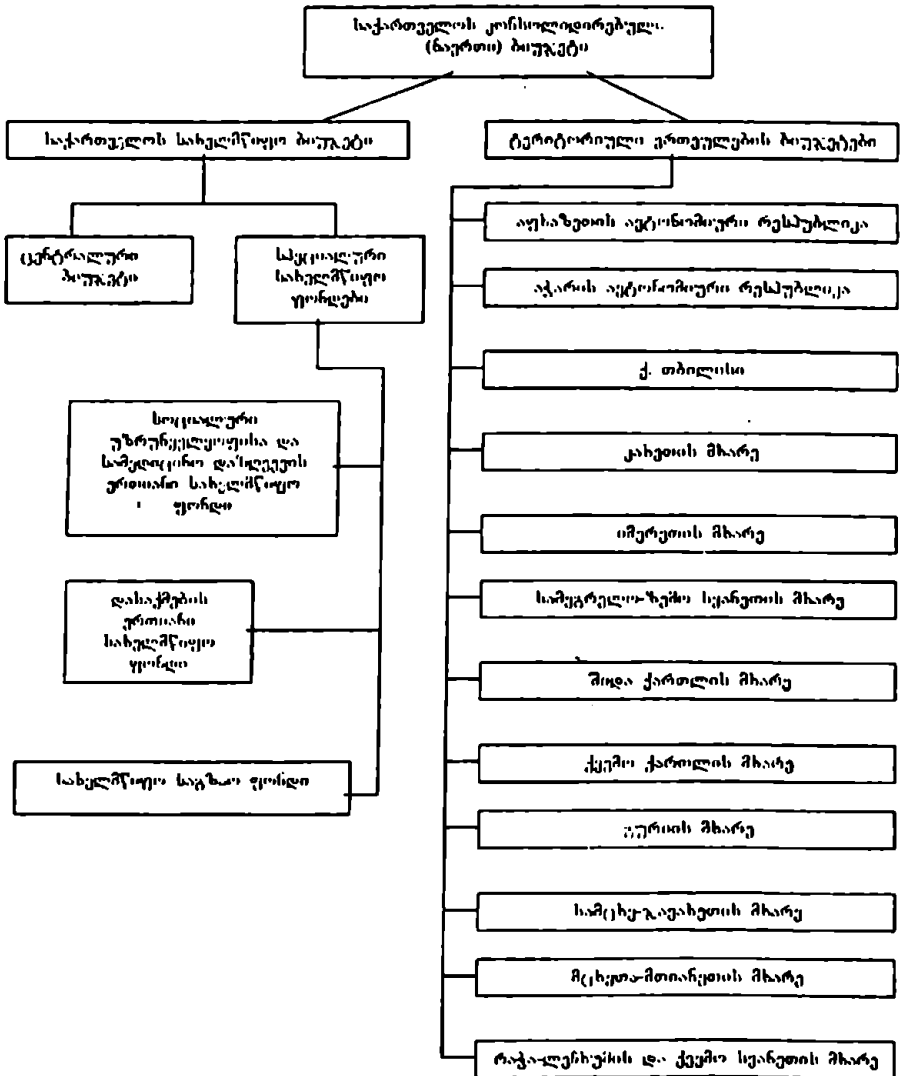
შემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, ბიუჯეტური პროცესის სრულყოფისათვის საჭიროა შემდეგი ღონისძიებები: 1. სახელმწიფო უზრუნველყოფისთვის განისაზღვროს ფულად საშუალებათა მიზნობრივი გამოყენება და მასზე კონტროლის გაძლიერებისათვის სამსაფეხურიანი სისტემა, რომლის პირველ საფეხურში იგულისხმება ფულად საშუალებათა ხარჯვისათვის ნებართვის დაშვება ჰეორე საფეხურში პრობლემათა დამტკიცება, ხოლო მე-სამეში (წინა ორი საფეხურის გაელის შემდეგ) საბიუჯეტო სახსრების რეალური ხარჯვა; 2. სახელმწიფო ბიუჯეტის შედგენისა და აღსრულების გაძლიერებისათვის მომწიფდა პირობები სახელმწიფო კანცელარიაში სპეციალურ აღმინისტრაციული საბიუჯეტო სამსახურის შექმნისათვის; 3. პარლამენტის კომიტეტებს შორის საბიუჯეტო საქმიანობის კოორდინაციის გაუმჯობესებისა და პასუხისმგებლობის ამაღლებისათვის აუცილებელია ნორმატიული მექანიზმების შემუშავება; 4. მომწიფდა პირობები, რომ უინანსთა სამინისტროში შეიქმნას საკონტროლო სარევიზიო სამმართველოს სტრუქტურული ერთეული, რომელიც ხელს შეუწყობს სამინისტროს მხრიდან ცალკეული დარგების ოპერატიად გამოვლენას და მათზე დროულ რეაგირებას.

აღნიშნული ღონისძიებები დააჩქარებს რა საბიუჯეტო პროცესის სრულყოფას, ხელს შეუწყობს ბიუჯეტის მეშვეობით კორუფციის „წყარობის“ შეზღუდვას და საგადასახადო საბიუჯეტო სისტემის ეფექტიანობის ამაღლებასთან ერთად, მნიშვნელოვნად შეაიციერებს არამიზნობრივი ხარჯების მოცულობას, რაც, საბოლოო ჯამში, დააჩქარებს ეროვნული ეკონომიკის გაჯანსაღებისათვის პირობების შექმნის პროცესს.

დანართები

დანართი 1

საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის სტრუქტურა



საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტი
(ფაქტიურად მოქმედ ფასებში; მლნ. ლარი)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
1	2	3	4	5	6	7
მთელი შემოსავლები და გრანტები	621,9	630,2	640,3	740,3	905,6	933,1
შემოსავლები - ს უ ლ	591,4	600,8	625,9	692,3	883,0	885,4
მათ შორის						
ხაზადსახადო შემოსავლები	330,1	414,4	437,8	630,5	752,5	807,3
საშემოსავლო გადასახადი	39,2	44,9	31,3	18,5	22,5	20,0
მოგების გადასახადი	20,4	20,2	21,0	7,0	11,2	11,8
დამატებული ღირებულების გადასახადი	184,6	212,7	254,9	314,9	382,3	368,5
აქციონები	27,7	110,7	86,6	79,7	84,4	89,2
საბაჟო გადასახადი	58,1	26,0	44,0	38,5	48,7	56,1
სხვა გადასახადები	-	-	-	0,0	18,3	10,2
არასაგადასახადო შემოსავლები	71,6	20,9	31,6	61,1	130,1	78,1
საეკონომიკური სახელმწიფო ფონდების შემოსავლები	142,7	144,5	156,5	172,5	125,1	251,5
ფონდების შემოსავლები	142,7	144,5	156,5	172,5	125,1	251,5
გრანტები	30,4	49,3	14,3	48,1	22,6	47,8
ხარჯები და წმინდა დაკუმულირება	797,3	904,8	833,9	906,4	1049,4	1207,1
მათ შორის						
საერთო დანიშნულების სახელმწიფო მომსახურება	65,8	125,1	100,8	172,6	218,0	272,9
თავდაცვა	56,5	35,7	28,9	36,2	48,0	60,4
საზოგადოებრივი წესრიგი და უსაფრთხოება	65,9	75,7	63,8	77,7	80,4	107,6
განათლება	30,4	29,6	26,9	31,5	37,0	41,0
ჯანმრთელობის დაცვა	26,8	15,7	20,4	33,0	39,9	10,3
სოციალური დანაშაუნი, სოციალური უზრუნველყოფა	216,1	250,2	280,0	233,2	267,0	287,8
კულტურა, სპორტი	13,2	25,6	21,2	20,0	24,7	25,0
საინფორმაციო ტექნოლოგიები, კომუნიკაცია	3,8	11,5	25,3	9,0	16,9	26,8
საინფორმაციო ტექნოლოგიები საინფორმაციო ტექნოლოგიები და მონადირეობა	22,2	15,5	12,3	14,8	8,9	14,7
ტრანსპორტი და კომუნიკაციები	49,3	35,8	31,4	34,2	36,9	47,9
სხვა ხარჯები	227,5	284,4	262,6	244,3	264,0	302,7
შემოსავლების ხარჯებზე გადაიტემა (+), დეფიციტი (-)	-175,4	-254,6	-193,6	-166,1	-143,8	-273,9

წყარო: საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო.

დანართი 3

საქართველოს ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტები

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
მთელი შემოსავლები და ტრანსფერტები	254,4	317,3	311,3	390,2	425,5	481,5
შემოსავლები სულ	222,9	281,5	279,2	341,8	360,4	411,7
მათ შორის						
საგადასახადო შემოსავლები	172,7	230,8	259,9	313,7	351,9	403,6
არასაგადასახადო შემოსავლები	23,8	19,0	19,3	18,1	8,5	8,1
ცენტრალური ბიუჯეტიდან მიღებული ტრანსფერტები	31,5	35,8	32,0	48,4	65,1	69,8
ხარჯები და წმინდა დაკრედიტება	254,0	320,1	324,7	397,5	446,3	496,5
შემოსავლების ხარჯებზე გადაჭრება (+), დეფიციტი (-)	0,5	-2,8	-13,4	-7,3	-20,8	-15,0

წყარო: საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო.

დანართი 3

**საბიუჯეტო სისტემის შემოსავლები ძირითადი დონეების მიხედვით
(უაქტიურად მოქმედ ფასებში: მლნ ლარი)**

წლები	ცენტრალური ბიუჯეტი	ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტები	საპეციალური სახელმწიფო ფონდები
1997	491,4	143,8	101,8
1998	479,2	222,9	142,7
1999	505,6	281,5	144,5
2000	483,7	279,2	156,5
2001	576,8	341,8	172,5
2002	631,7	360,4	185,1
2003	675,6	411,7	194,8

1) ცენტრალური ბიუჯეტიდან გადაცემული ტრანსფერტების გარეშე

წყარო: საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო

საბიუჯეტო სისტემის ხარჯები ძირითადი ღონეების მიხედვით
(ფაქტიურად მოქმედ ფასებში: მლნ ლარი)

წლები	ცენტრალური ბიუჯეტი	ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტები	სპეციალური სახელმწიფო ფონდები
1997	677,8	204,0	168,3
1998	656,9	254,0	187,7
1999	758,5	320,1	191,3
2000	681,4	324,7	179,9
2001	756,1	357,5	206,8
2002	852,6	446,3	238,1
2003	972,7	496,5	234,5

წყარო: საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო

ნაერთი ბიუჯეტის მთლიანი შემოსავლები

წლები	მთლიანი შემოსავლები (მლნ ლარი)	მთლიანი საგადასახადო შემოსავალი (მლნ ლარი)	% მშპ-თან							
			მთლიანი შემოსავლები	მთლიანი საგადასახადო	ცდვ	მოგების გადასახადი	აქციზი	საშემოსავლო გადასახადი	საბაჟო გადასახადი	სოციალური გადასახადი
2000	905,2	854,3	15,0	14,2	4,6	1,3	1,5	1,8	0,9	2,1
2001	1033,9	954,7	15,6	14,4	5,2	1,0	1,3	2,0	0,8	2,1
2002	1135,3	1054,7	15,2	14,1	5,4	1,1	1,2	1,9	0,8	1,7
2003	1272,7	1186,6	14,9	13,9	4,8	1,2	1,2	1,8	0,8	2,2
2004	2102,0	1827,6	21,1	18,3	6,3	1,6	1,6	2,7	1,0	3,0

წყარო: საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს სახაზინო სამსახური,
საქართველოს ეკონომიკური განვითარების სამინისტროს სტატისტიკის
დეპარტამენტი

ნაერთი ბიუჯეტის ხარჯები

წლები	მთლიანი შემოსავლები (მლნ ლარი)	% მშპ-თან						
		მთლიანი ხარჯები	საერთო დანამუხლები სახელმწიფო შემსახურება	თაღდაცვა, საზოგადოებრივი და წესრიგი უშიშროება	საგარეო ეკონომიკის შემსახურება	განათლება	ჯანმრთელობის დაცვა	სოციალური დაცვა და სოციალური უზრუნველყოფა
2000	1126,5	18,7	2,2	1,7		2,2	0,6	3,4
2001	1237,9	18,6	3,1	2,0		2,1	0,8	2,9
2002	1409,5	18,9	3,5	2,0	0,9	2,2	0,9	3,0
2003	1522,1	17,8	3,1	1,9	0,9	2,1	0,4	4,0
2004	2412,2	24,2	3,6	4,4	0,5	2,9	1,0	4,7

წყარო: საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს სახაზინო სამსახური, საქართველოს ეკონომიკური განვითარების სამინისტროს სტატისტიკის დეპარტამენტი

ბიუჯეტის დაბალანსება

წლები	ბალანსი დეფიციტი (-), პრეფიციტი (+)	ბალანსი მთლიან ხარჯებთან (%)	ბალანსი მშპ-თან (%)
2000	- 207,0	18,4	3,4
2001	- 155,9	12,6	2,3
2002	- 251,6	17,9	3,4
2003	- 201,3	13,2	2,3
2004	- 288,4	12,0	2,9

წყარო: საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს სახაზინო სამსახური, საქართველოს ეკონომიკური განვითარების სამინისტროს სტატისტიკის დეპარტამენტი

საქართველოს საერთო ბიუჯეტი
(ფაქტიურად მოქმედ ფასებში: მლნ ლარი)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
1	2	3	4	5	6	7
მთელი შემოსაღები და გრანტები	771,4	879,0	919,5	1082,1	1158,1	1320,6
შემოსაღები - ს უ ლ	741,0	829,7	905,2	1034,1	1135,5	1272,9
მათ შორის						
საგადასახადო შემოსაღები	645,5	789,8	854,3	954,8	1054,9	1186,8
საშემოსავლო გადასახადი	88,6	104,7	108,9	135,8	142,9	152,9
მოგების გადასახადი	50,9	55,5	79,2	65,2	82,2	101,1
დამატებული ღირებულების გადასახადი	208,7	244,4	279,7	347,7	404,6	406,8
აქციზები	30,0	118,6	90,1	87,4	86,7	100,1
საბაჟო გადასახადი	61,8	34,1	53,1	55,0	59,0	70,3
სხვა გადასახადები	62,8	87,9	86,8	91,1	114,0	128,0
კაპიტალური შემოსაღები ¹⁾	73,4	52,7	12,8	5,6	24,5	23,6
არასაგადასახადო შემოსაღები	95,5	39,9	50,9	79,2	80,6	86,1
სპეციალური სახელმწიფო ფონდების შემოსაღები	142,7	144,5	156,5	172,5	165,3	227,6
გრანტები	30,4	49,3	14,3	48,1	22,6	47,7
ხარჯები და წმინდა დაკრედიტება	1019,7	1189,2	1126,5	1237,8	1409,4	1609,9
მათ შორის:						
საერთო დანიშნულების სახელმწიფო მომსახურება	84,2	153,0	132,6	205,4	258,6	301,1
თაღდაცვა	57,2	36,4	29,7	37,1	48,9	61,2
საზოგადოებრივი წესრიგი და უსიშოვნება	74,9	100,1	75,2	93,6	100,0	113,6
განათლება	105,9	122,2	131,8	142,7	166,6	164,1
ჯანმრთელობის დაცვა	42,4	31,7	38,0	55,7	64,3	29,5

1	2	3	4	5	6	7
სოციალური დაზღვევა, სოციალური უზრუნველყოფა	220,7	204,1	259,3	252,4	302,7	342,5
კულტურა, სპორტი	48,9	45,0	44,6	47,2	59,6	49,7
სათბობ-ენერგეტიკული კომპლექსი	3,8	11,5	25,3	9,0	16,9	36,8
სოფლის მეურნეობა, სატყეო მეურნეობა, მეთევზეობა და მონადირეობა	24,3	18,5	13,6	16,8	11,3	16,0
ტრანსპორტი და კავშირგაბმულობა	54,1	38,8	41,8	38,7	43,7	50,2
სხვა ხარჯები	303,4	367,8	334,6	339,3	336,9	445,2
შემოსაღებების ხარჯებზე გადაგება (+), დეფიციტი (-)	-248,3	-310,2	-207,0	-155,7	-251,4	-289,3

1) კაპიტალური შემოსაღებები საერთაშორისო კლასიფიკაციის შესაბამისად გადატანილია დაფინანსების წყაროებში.

წყარო: საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო

ბამოყენებული ლიტერატურა

1. გ. გამსახურდია, საქართველოს საფინანსო პოლიტიკის ძირითადი პრობლემები თანამედროვე ეტაპზე, თბ., გამომცემლობა „მერიდიანი“, 1995.
2. გ. გამსახურდია, ბიუჯეტური პროცესის სრულყოფის საკითხები, თბ., გამომცემლობა „მერიდიანი“, 1997.
3. გ. გამსახურდია, ფინანსების როლი საქართველოს გარდამავალ ეკონომიკაში, თბ., გამომცემლობა „მერიდიანი“, 1997.
4. თ. გამსახურდია, საქართველოს საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის ფუნქციონირების პრობლემები თანამედროვე ეტაპზე თბ., თსუ გამომცემლობა, 2003.
5. რ. გოგოხია, საბაზრო ეკონომიკა, თბ., თსუ გამომცემლობა, 1996.
6. რ. გოგოხია, გარდამავალი პერიოდიდან-შერეული ეკონომიკური სისტემისაკენ. ნაშრომში, საქართველოს ეკონომიკა XXI საუკუნის კარიბჭესთან, პრობლემები, პერსპექტივები. გამომცემლობა „სიახლე“, თბ., 2000.
7. ეკონომიკური თეორია, ავტორთა კოლექტივი გ. ადგიშვილისა და რ. ასათიანის რედაქციით, თბ., გამომცემლობა „სიახლე“, 1998.
8. ვ. სურაბიშვილი, საფინანსო პოლიტიკის ზოგიერთი საკითხი საბაზრო ეკონომიკის ფორმირების პროცესში, თბ., გამომცემლობა „ფინანსები“, 1996.
9. რ. კაკულია, ფინანსების სოციალური თეორია, თბ., გამომცემლობა „ფინანსები“, 2001.
10. რ. კაკულია, ფინანსების საფუძვლები საბაზრო ეკონომიკის პირობებში, ნაწ. I, II, თბილისი, 1993.
11. ვ. ლორთქიფანიძე, ქვეყნის ფედერაციული მოწყობა, თბ., 1999.

- 12.გ. მაღაშხია, მეტაეკონომიკა, თბილისი, 1996.
- 13.თ. მაღლაკელიძე, ეკონომიკური უსაფრთხოება, თბ., 2002.
- 14.ი. მესხია, მ. მურჯიკნელი, ეკონომიკური რეფორმა საქართველოში, თბ., 1996.
- 15.მ. მურჯიკნელი, საქართველოს რესპუბლიკის ბიუჯეტის როლი და ამოცანები საბაზრო ურთიერთობებზე გადასვლის პერიოდში, თბილისი, 1993.
- 16.ე. მექვაბიშვილი, სახელმწიფო და ეკონომიკა, თბილისი, 1996.
- 17.გ. პაპაევა, საბაზრო ეკონომიკაზე საქართველოს გადასვლის საფუძვლები, თბ., 1991.
- 18.გ. პაპაევა, საბაზრო ეკონომიკის გამოჯანსაღების და ნორმალიზაციისათვის საქართველოში, თბ., 2000.
- 19.გ. პაპაევა, ეკონომიკა ცხოვრების ზიგზაგები, თბ., 2002.
20. ვლ. პაპაევა, საგადასახადო ფედერალიზმი: თანხმობა თუ სეპარატიზმი. თბ., გამომცემლობა „ფინანსები“, 2000.
- 21.შ. ქისტაური, ლ. ქისტაური, საქართველოს საფინანსო და საბანკო სამართლის პრობლემები, თბ., გამომცემლობა „სამთავისი“, 1997.
- 22.შ. ქისტაური, ინფლაცია, თბილისი-გორი, 2000.
- 23.ნ. ყირიშვილი, ფინანსები თბ., 2005.
24. ე. ჩანტლაძე, ფინანსების თეორია, თბ., თსუ გამომცემლობა, 1986.
- 25.ლ. ჩიქაევა, ეკონომიკური თეორიის მოკლე კურსი, თბილისი, 1997.
- 26.გ. ცააევა, ფინანსები, ფულის მიმოქცევა, ფინანსური ინჟინერია, კრედიტი, თბილისი, 1999.
- 27.ნ. ჭითანაევა, საბაზრო ეკონომიკის ფორმირების ორგანიზაციული პრობლემები, თბილისი, 1993.
- 28.გ. ხელაია, ინფლაცია, როგორ ვუმკურნალოთ თბილისი, 1994.

29.გ. ხელაია, ფული, ბანკები და ბირჟები, გამომცემლობა „სამთავისი“, თბილისი, 1996.

30. Бабич А. М. Павлова Л.Н. Государственные и муниципальные финансы, М. 2002.

31. Багачева О.В. Амиров В.Б. Проблемы укрепления бюджетов субъектов федерации и местного самоуправления. Финансы, 1997.

32. Бланк И.А. Основы финансового менеджмента, м. I-II: Киев, 1999.

33. Э. Боди, Р.К. Мертан. Финансы, М., 2000.

34. Булатов А. Экономика. Бюджет и калогии. М. Юрист, 2001.

35. Комлиаревски С.А. Бюджет и местные финансы. М. Экономическая жизнь.

36. Налоги, под ред. Д.Г. Черника, М., 1996.

37. Финансы, учебник (Под редакцией В.М., Годиановой – М., Финансы и статистика, 1993.

38. «Финансы предприятия: учеб. пособие (Под ред. Е.И. Бородикой. – Мю: банки и биржи, 1995.

39. «Финансы предприятий, М., 1995.

40. Финансы, под ред Л.А. Дробозиной, М., 1996.

41. Финансы, денежное обращение, кредит, учебниц (Под редакцией Л.А. Дробозиной – М., «Финансы, изд, абьед», «Юнити», 1995.

42. Налогова – бюджетная палитика в странах с экономической переходного периода /Под ред. В. Такзи/, Вашингтон, МЗФ, 1993.

43. Налоговые системы зарубежных стран. учебник для вузов / Под ред. В.Г. Князева, Д.Г. Черника. – 2-ое изд, перерб. и доп./ М., изд. «Юнити№, 1997.

44. Налоги и палесвое права /Под ред. А.Б. Брызгалина/. М. изд. «Аналитика-Пресс», 1998.

45. Налоги и налогообложение. учебник для вузов /Под ред. И.Г. Гусаковой, В.А. Кашина/ М. изд. «Юнити», 2000.

46. основы налоговой системы /Под ред. Д.Г. Черника/ М. изд. «Юнити» 1998.
47. Финансы. Денежное обращение. Кредит учебник для вузов /Под Л.А. Дробозиной. М. Финансы, изд. «Юнити», 1993.
48. Финансы: Учебник для вузов. Под ред. М.В. Романовского, О.В. Врублевской, Б.М. Сабаки – М., изд. Перспектива, изд. «Юрайти», 2001.
49. Экономическая теория. Под ред. А.И. Добрынина, Л.С. Тарасевича. Санкт-Петербург, изд, «Питер Кам», 1999.

საქართველოს აქტები

50. საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების კანონპროექტი, საქართველოს ეკონომიკის, ვაჭრობისა და მრეწველობის სამინისტრო, თბ., 2000.
51. საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების 2001-2005 წლების ინდიკატიური გეგმა, საქართველოს ეკონომიკის, ვაჭრობისა და მრეწველობის სამინისტრო, თბ., 2000.
52. საქართველოს კონსტიტუცია, თბილისი, 1995 წლის 24 აგვისტო.
53. საქართველოს კანონი „საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ“, თბილისი, 2003 წლის 24 აპრილი.
54. საქართველოს საგადასახადო კოდექსი, თბილისი, 2004 წლის 22 დეკემბერი.
55. საქართველოს საბაჟო კოდექსი, თბილისი, 1997 წლის 11 ნოემბერი.
56. საქართველოს სტატისტიკური წელიწადეული 2003, საქართველოს სტატისტიკის სახელმწიფო დეპარტამენტი, თბილისი, 2003 წ.

57. საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის და მმართველობის შესახებ“, თბილისი, 1997 წლის 16 ოქტომბერი.

58. საქართველოს კანონი „მოსაკრებლების სისტემის საფუძვლების შესახებ“, თბილისი, 1998 წლის 6 თებერვალი.

59. საქართველოს კანონი „საქართველოს 2004 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის თაობაზე“ 2004 წლის 16 აგვისტო.

60. საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2004 წლის 28 ივნისის ბრძანება №437 „სახელმწიფო ბიუჯეტით გამოყოფილი ასიგნებების გადანაწილების წესის დამტკიცების შესახებ 2004 წლის 2 იელისი“.

61. საქართველოს კანონი „საქართველოს 2004 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ 2004 წლის 25 მაისი.

62. საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2004 წლის 15 მარტის ბრძანება №153 „საქართველოს საბიუჯეტო კლასიფიკაციის შესახებ 2004 წლის 18 მარტი.

63. საქართველოს კანონი „საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის თაობაზე 2004 წლის 30 დეკემბერი.

64. საქართველოს კანონი „საქართველოს 2006 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ 2005 წლის 30 დეკემბერი.

65. საქართველოს კანონი საქართველოს 2005 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე“ 2005 წლის 29 დეკემბერი.

66. საქართველოს კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესახებ“ 2006 წლის 9 ივნისი, სტატიები, წლიური ანგარიშები, პერიოდული ლიტერატურა.

67. ე. ამაშუკელი, ბიუჯეტთაშორისი ურთიერთობების სრულ-

ყოფის კონცეფციები წინადადებები, ჟურნალი „გადასახადები“, 2004, №10.

68.გ. აბუსელიძე, ბიუჯეტის სხვადასხვა დონეებს შორის ურთიერთობათა სრულყოფისათვის, ჟურნალი „გადასახადები“, 2003, №11-12.

69.რ. ასათიანი, საით მიეყავართ რეფორმებს (ეკონომიკის რეფორმირების ალტერნატიული სტრატეგია), ჟურნალი „ეკონომიკა“, 2004, №4.

70. რ. ბასარია, ხ. მაღლაფერიძე, სახელმწიფო ფინანსები მბრძანებლური სოციალურ-ეკონომიკური სისტემიდან საბაზრო ურთიერთობებზე გადასვლის პროცესში, ჟურნალი „ეკონომიკა“, 2002, №8-9.

71.თ. ბასილაია, ა. სილაგაძე, თ. ჩიკვაიძე, საქართველოს ეკონომიკა XXI საუკუნის მიჯნაზე, თბ., 2000.

72.ო. გაბედავა, ცენტრალური და ადგილობრივი ბიუჯეტების ურთიერთობის პრობლემები, ჟურნალი „გადასახადები“, 2001, №15-16.

73.გ. გამსახურდია, საქართველოს საფინანსო-ეკონომიკური მდგომარეობის სტაბილიზაციისათვის, ჟურნალი „ეკონომიკა“, 1994, №9-12.

74. თ. გამსახურდია, ბიუჯეტთაშორისი ურთიერთობების როლი საგადასახადო საბიუჯეტო სისტემის სრულყოფაში, ჟურნალი „გადასახადები“, 2003, №9.

75.თ. გამსახურდია, გადასახადების ადმინისტრირების გაუმჯობესების მნიშვნელობა საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის სრულყოფაში, საქართველოს მეცნიერებათა აკადემიის მაგნე, ეკონომიკის სერია, თბ., 2002, ტ. 10, №1-2.

76.თ. გამსახურდია, ბიუჯეტთაშორისი ურთიერთობები სრულყოფას მოითხოვს, ჟურნალი „სოციალური ეკონომიკა“, თბ., №5, 2001.

77.თ. გამსახურდია, საბიუჯეტო პროცესის სრულყოფის საკითხისათვის, ჟურნალი „სოციალური ეკონომიკა“, თბ., №8, 2002.

78.თ. გამსახურდია, სახელმწიფო ხარჯების წამყვანი როლი რეალური ბიუჯეტის შედგენაში, თსუ სამეცნიერო ნაშრომთა კრებული, ეკონომიკის აქტუალური საკითხები“, თბ., 2001, XVIII გამოშვება.

79.თ. გამსახურდია, საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის ფუნქციონირების პრობლემების გადაწყვეტის გზები. საქართველოს მეცნიერებათა აკადემიის პ. გუგუშვილის სახელობის ეკონომიკის ინსტიტუტის სამეცნიერო ნაშრომი, თბ., 2002.

80.თ. გამსახურდია, ბიუჯეტური პროცესის სრულყოფის აუცილებლობა, ჟურნალი „მაკრო-მიკრო-ეკონომიკა“, თბ., 2001, №9 (46).

81.თ. გამსახურდია, ბიუჯეტთაშორისო ურთიერთობების განვითარების პერსპექტივები საზღვარგარეთის გამოცდილების გათვალისწინებით, ჟურნალი „მაკრო-მიკრო ეკონომიკა“, თბ., 2001, II(48).

82.თ. გამსახურდია, პრივატიზაციის პროცესის მნიშვნელობა ბიუჯეტის შემოსავლების გადიდების თვალსაზრისით, ჟურნალი „მაკრო-მიკრო ეკონომიკა“, თბ., 2002, №3 (52).

83.თ. გამსახურდია, საქართველოს საბიუჯეტო-საგადასახადო სფეროში არსებული პრობლემები და მათი გადაჭრის გზები, ჟურნალი „ბანკი“, თბ., 2001, №4 (8).

84.თ. გამსახურდია, საგარეო და საშინაო ვალების მომსახურების გაუმჯობესება, როგორც საბიუჯეტო პროცესის სრულყოფის უმნიშვნელოვანესი პრობლემა, ჟურნალი „ბანკი“, თბ., 2001 №6 (10).

85.ს. გარაყანიძე, საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის განმტკიცებისა და საბიუჯეტო სფეროში სეპარატიზმის წინა-

აღმდეგ განსახორციელებელ ღონისძიებათა შესახებ, ჟურნალი „მაკრო-მიკრო ეკონომიკა“, თბ., 1999, №5.

86.დ. გიორხელიძე, საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტი: პრობლემები, სტრატეგიის კონტურები, საქართველოს ეკონომიკის მიმართულებები, თბ., 2000, №3-4.

87.რ. გოგოხია, განსახელმწიფოებრიობის და პრივატიზაციის არსის გაგებისათვის, ჟურნალი „ეკონომიკა“, 1992, №5-6.

88.ა. გაბისონია, ეკონომიკა უფრო უკეთესად უნდა იმართებოდეს, ჟურნალი „ეკონომიკა“, 2002, №8-9.

89.ზ. ედიშერაშვილი, ფინანსური პოტენციალისა და ფინანსური რესურსების ფორმირების თავისებურებანი გარდამავალი ეკონომიკის პირობებში, ჟურნალი „ეკონომიკა“, 2002, №6-7.

90. გ. ეხვია, ადგილობრივი ფინანსების გარდაქმნის წანამძღვრები, ჟურნალი „ეკონომიკა“, 2000, №1-2.

91.გ. ეხვია, ადგილობრივი საბიუჯეტო-საგადასახადო სისტემები განვითარებულ ქვეყნებში და საქართველოში, ჟურნალი „ეკონომიკა“, 2001, №7.

92.გ. ზურაბიშვილი, საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის დეფიციტი და ფინანსური უსაფრთხოება, ჟურნალი „ეკონომიკა“, 2004, №3.

93.გ. ზურაბიშვილი, ვ. ნიქოვანი, საბიუჯეტო-საგადასახადო პოლიტიკის სრულყოფის საკითხები, ჟურნალი „ეკონომიკა“, 2004, №3.

94. ნ. თურნავა, საბიუჯეტო რეზერვების შესახებ, ჟურნალი „ეკონომიკა“ 2001, №8.

95.დ. იაკობიძე, შემოსავლების სწორი მობილიზაციით შეიძლება საბიუჯეტო პროფიციტსაც ველოდოთ, ჟურნალი „გადასახდები“, 2001, №1.

96.ე. იშხნელი, ქონების შეფასება – ბიუჯეტის მნიშვნელოვანი რეზერვი, ჟურნალი „გადასახდები“, 2004, №7.

97.რ. კაკულია, საგადასახადო პოლიტიკა და საგადასახადო სისტემის შეფასების კრიტერიუმები, საქართველოს ეკონომიკურ მეცნიერებათა აკადემია. შრომები. I ტომი. თბ., 2000.

98.პ. კოლუაშვილი, საბიუჯეტო პროცესის სრულყოფა საბიუჯეტო რესურსების ეფექტიანი გამოყენების უპირველესი პირობაა, ჟურნალი „მაკრო-მიკრო ეკონომიკა“, თბ., 2000, №1-2.

99.მ. კაპანაძე, საბიუჯეტო დაფინანსების მექანიზმები მუნიციპალურ დონეზე, ჟურნალი „ეკონომიკა“, 2001, №8.

100. მ. კაპანაძე, საგანგებო საბიუჯეტო რეჟიმის როლი რეგიონების სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების დონე-თა გამოთანაბრებაში, ჟურნალი „ეკონომიკა“, 2002, №1-2.

101. თ. კუჭუხიძე, ტერიტორიული ფინანსების როლი საბიუჯეტო სისტემის მართვაში, ჟურნალი „ეკონომიკა“, 2004, №5-6.

102. ე. კონჯარია, საბიუჯეტო კონცეფციები და მათი განვითარების მიმართულებები ჟურნალი „ეკონომიკა“ 2004, №11-12.

103. ე. კონჯარია, საბიუჯეტო-საგადასახადო პოლიტიკის ზეგავლენა მაკროეკონომიკურ რეგულირებაზე ჟურნალი „სოციალური ეკონომიკა“ 2004, №6.

104. ე. კონჯარია, საბიუჯეტო პროცესის ორგანიზაციის სრულყოფის მეთოდური საფუძვლები ჟურნალი „სოციალური ეკონომიკა“ 2005 №5.

105. ე. კონჯარია, ბიუჯეტის მართვის სრულყოფის ძირითადი მიმართულებები ჟურნალი „სოციალური ეკონომიკა“ 2005 №1.

106. ე. კონჯარია, ტერიტორიული ბიუჯეტების საშემოსავლო ბაზის ძირითადი მიმართულებები ჟურნალი „ეკონომიკა“ 2005. №1-2.

107. ე. კონჯარია, ბიუჯეტთაშორისი ურთიერთობის ოპტიმიზაციის საკითხისათვის, ჟურნალი „ეკონომიკა“ 2005 №3-4.

108. საბიუჯეტო კონტროლის საერთო პრინციპების და მექანიზმების შესახებ, ჟურნალი „ეკონომიკა“ 2005 №9.

109. საბიუჯეტო გამთვანაბრების უცხოურ გამოცდილებათა ანალიზი და განსოგადება „წელიწდეული №1 საქ. მეცნიერებათა აკადემია სამეგრელოს სამხარეო სამეცნიერო ცენტრი. თბილისი 2005.

110. ე. კონჯარია, ნ. ფირცხალაეა ბიუჯეტის მოკლევადიანი ხასიათის განმაპირობებელი ფაქტორები, ჟურნალი „ეკონომიკა“ 2006. №7.

111. ე. კონჯარია, ბიუჯეტის ფუნქციები და მისი მეცნიერული არსი ჟურნალი „ეკონომიკა“ 2006, №8.

112. გ. მალაშხია, საბიუჯეტო კრიზისი და ნორმატიული ბიუჯეტის მექანიზმის პრინციპები, ჟურნალი „გადასახადები“, 2001, №4.

113. დ. მალლაკელიძე, ადგილობრივი ბიუჯეტების ფორმირების მეთოდოლოგიური პრობლემები, ჟურნალი „გადასახადები“, 2004, №8.

114. თ. მალლაკელიძე, ბიუჯეტთაშორისი ურთიერთობების რეგულირების აუცილებლობა საქართველოს გარდამავალ ეკონომიკაში, ჟურნალი „მაკრო-მიკრო ეკონომიკა“, 2001, №7-8.

115. ი. მესხია, რეგიონული საბიუჯეტო-საგადასახადო სისტემების თანამედროვე პრობლემები, ჟურნალი „მაკრო-მიკრო ეკონომიკა“, 1999, №4.

116. ი. მესხია, გადასახადების ოპტიმიზაციის მაკრო და მიკრო ეკონომიკური ასპექტები. ჟურნალი „გადასახადები“, 2000.

117. ი. მესხია, საბიუჯეტო კოდექსი, როგორც ეკონომიკური და ფინანსური სტაბილურობის გარანტი, ჟურნალი „გადასახადები“, 2001, №3.

118. ი. მესხია, ჯ. ბიწაძე, ადგილობრივი ბიუჯეტების საგადასახადო შემოსავლები, ჟურნალი „გადასახადები“, 2001, №8.

119. ი. მესხია, ბიუჯეტთაშორისო ურთიერთობების მეთოდოლოგია და პრაქტიკა რადიკალურ ტრანსფორმაციას საჭიროებს, ჟურნალი „გადასახადები“, 2003, №7.

120. ი. მესხია, საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის პროგნოზირების რეგროსპექტრული საფუძვლები, ჟურნალი „გადასახადები“, 2003, №10.

121. ი. მესხია, საგადასახადო სისტემის პრინციპები და გადასახადების ფუნქციები, ჟურნალი „გადასახადები“, თბ., 2000, №3.

122. ი. მესხია, გადასახადები და სიკვდილი გარდაუქვია, ჟურნალი „გადასახადები“, თბ., 2000 №1.

123. ვლ. პაპავა, ეკონომიკური რეფორმების თავისებურებანი საქართველოში, ჟურნალი „ეკონომიკა“, 1995, №4-6.

124. ი. საღარეიშვილი, საბიუჯეტო პოლიტიკის თანამედროვე პრობლემები და მათი გადაჭრის გზები, ჟურნალი „გადასახადები“, 2001, №21.

125. ა. სიჭინავა, ეკონომიკური რეფორმის ტერიტორიული ასპექტები, ჟურნალი „ეკონომიკა“, 2000, №3-4.

126. ნ. ტურაშვილი „გადასახადების მინიმიზირება – სავარმოს მოგების ‘ზრდის წყარო‘“. ჟურნალი „გადასახადები“ დეკემბერი, 2002 წ.

127. ნ. ტურაშვილი. „საბიუჯეტო შემოსავლების ‘ზრდის რეზერვები‘“. ჟურნალი „გადასახადები“. დეკემბერი, 2001 წ.

128. ნ. ტურაშვილი, საგადასახადო სისტემის სრულყოფა – პრიორიტეტული ამოცანა, ჟურნალი „მაკრო-მიკრო ეკონომიკა“, თბ., 2000, №7-8.

129. მ. ტურავა, საბიუჯეტო ფედერალიზმი: პრობლემები: პერსპექტივები, ჟურნალი „ეკონომიკა“, 2003, №12.

130. შ. ქისტაური, საფინანსო-საბიუჯეტო ფედერალიზმის როლი საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ (სამ-

ხარეო მოწყობაში), გაზეთი „განათლება, მეცნიერება, ბიზნესი“, 1997.

131. ჯ. შათირიშვილი, საბიუჯეტო კანონმდებლობისა და საბიუჯეტო სისტემის სრულყოფის საკითხები, საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო-სამეცნიერო კვლევითი ინსტიტუტი, გარდამავალი პერიოდის საფინანსო-ეკონომიკური პრობლემები საქართველოში, (ტ. IV), თბ., გამომცემლობა „ფინანსები“, 1999.

132. ჯ. შათირიშვილი, ნ. კერესელიძე, საბიუჯეტო კანონმდებლობისა და საბიუჯეტო სისტემის სრულყოფის საკითხები, შრომების კრებული, (ტ. IV), თბ., ფსკი, 2000.

133. ჯ. შათირიშვილი, გარდამავალი პერიოდის საფინანსო-საბიუჯეტო პრობლემები საქართველოში, ჟურნალი „გადასახადები“, 2002, №24.

134. ჯ. შათირიშვილი, საქართველოს საბიუჯეტო მოწყობისა და ბიუჯეტთაშორისო ურთიერთობის საკითხები გარდამავალი ეკონომიკის პირობებში, ჟურნალი „გადასახადები“, 2003, №23-24.

135. ჯ. ჩანგელია, ი. საღარეიშვილი, ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტების ფორმირების თანამედროვე პრობლემები და მისი სრულყოფის წინადადებები, ჟურნალი „ეკონომიკა“, 2003, №9-10.

136. ხ. ჩიტაძე, საბიუჯეტო-საგადასახადო სფეროში არსებული პრობლემები და მათი გადაწყვეტის პრიორიტეტები, ჟურნალი „ეკონომიკა“, 2003, №1-2.

137. პ. ცინცაძე, იქნებ ჯობდეს ავირჩიოთ ბიუჯეტური ფედერალიზმის პრინციპი, ჟურნალი „მაკრო-მიკრო ეკონომიკა“, 1999, №7-8.

138. პ. ცინცაძე, ადგილობრივი ბიუჯეტების როლი რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის განხორციელებაში, ეკონომიკის აქტუალური საკითხები, თსუ გამომცემლობა, 2000, №13.

139. კ. ძაძაშია, საგადასახადო სიმძიმის დონის გაანგარიშების მეთოდოლოგია, ჟურნალი „გადასახადები“, თბ., 2000, №8.

140. მ. ჭუმბურიძე, საგადასახადო პოლიტიკა უნდა გადაისინჯოს, ჟურნალი „გადასახადები“, თბ., 2000 №5.

141. ლ. ჯღარკავა. „საგადასახადო სისტემის სრულყოფის ზოგიერთი საკითხი“. ჟურნალი „გადასახადები“. მარტი, 2004 წ.

142. Гамсахурдия Т. Перспективы развития межбюджетных отношений с учетом опыта зарубежных стран, журнал «Общество и экономика», М., 2002, №5.

143. Караваева И. Новый подход политике калогового регулирования: 80-90-е годы, журнал «Законодательство и экономика», М., 1996, №19-20.

144. Конджариа Э. Бюджетный класификатор и основные задачи его совершенствования. международный Россиского – Грузинсий научноисследовательский центр «Человек» 1/2005.

145. Конджарив Э. Правовые основы формирования бюджетной системы в Грузии. международной Россиского – Грузинский научно – исследовательский центр «Человек» 2/2006.

146. Логинов В. Навицкий Г.Н. севершенствование финансово-налоговой системы, журнал «Эколномика», М., 1998. №2.

147. Попонова Н.А. Некоторые аспекты налогового планирования в развитых странах, журнал «Финансы», М. 1997. №8.

Машерякова О.В. Налоговые системы развитых стран мира, журнал «Экономика», М.: 1998, №2

**საგამომცემლო-პოლიგრაფიული უზრუნველყოფა:
საგამომცემლო სახლი „ინოვაცია“**

დირექტორი:	გაურ ნაჭყებია
გამომც. რედაქტორი:	თამარ ლემბერაშვილი
ტექნიკური რედაქტორი:	ლევან ბოჭორიშვილი
კორექტორები:	ქეთევან წახნაქია, შორენა ოთარაშვილი

მისამართი: თბილისი, ძმები კაკაბაძეების ქ. №22

ტელ.: (999) 56-14-57; 98-39-30; 98-71-25; 92-25-23.

**Email: inovacia@caucasus.net,
inovacia@hotmail.com**

შპსი სახელმეპრულებო